



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO

**EL OMBUDSMAN COMO ALTERNATIVA AL PROBLEMA DE LEGITIMACIÓN  
ACTIVA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.**

**Una consagración de un mayor acceso a la justicia ambiental**

Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

EDUARDO SEBASTIÁN KÖNIG ROJAS  
ANTONIO GASPAR TORRES REYES

PROFESOR GUÍA:  
JORGE ARANDA ORTEGA

Santiago de Chile

2023

## **DEDICATORIAS**

A mis abuelos

Eduardo König Carrillo  
Hortencia Carrera Loaiza  
Manuel Rojas Muñoz  
Carmen D'Angelo Acevedo

Recuerdo imborrable de un nieto que siempre los honró y admiró

**EKR**

En memoria del Damasco y todo lo que vio pasar,  
Especialmente al Zapallito,  
Que desde que era chiquitito,  
Me acompañaba en tales noches,  
Bajo una eterna sombra.

**ATR**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Jorge Aranda O., nuestro profesor guía, por su gran disposición y comprensión en momentos complejos.

A Isaías Urzúa G., ayudante del CDA, por su enorme y desinteresada ayuda y apoyo inicial en esta tarea.

A Antonio Torres R., amigo y compañero de memoria, por estar en los buenos y malos momentos.

Por último, y no por eso menos importantes, a mis padres, por su apoyo a la distancia, por su paciencia.

### **EKR**

A mi padre y madre, que han sido el sostén.

A mi familia, que de todos he aprendido.

A mis amigos y amigas, por hacerme ver que no todo estaba mal.

A mi compañero de tesis, porque hemos pasado de todo y llegamos hasta aquí.

A mi novia, por todas las anteriores.

A mi profesor guía, porque confió en nosotros en un momento complicado.

A mis colegas actuales y venideros, que esto está recién empezando.

A mi psicóloga, por el *acumen*.

Y a Don Gato, que amo mucho.

### **ATR**

## ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1. Legitimación activa en el contencioso administrativo ambiental.....	4
1.1. Consideraciones Preliminares.....	4
1.2. Legitimación activa en el contencioso administrativo.....	5
1.3. Legitimación activa en el contencioso administrativo ambiental conocido por los tribunales ambientales.....	7
2. El caso particular del 17 N° 6 en relación al 18 N° 5 de la Ley N° 20.600.....	11
2.1. Proceso de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	13
2.2. Falta de consideración de las observaciones ciudadanas.....	15
3. El problema de las municipalidades.....	16
3.1. Intervención de las municipalidades en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la posibilidad de reclamar judicialmente.....	16
3.2. Análisis de jurisprudencia.....	17
CAPÍTULO II: EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y SU TRATAMIENTO EN LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....	25
1. Antecedentes.....	25
2. Del acceso a la justicia ambiental.....	26
2.1. Concepto.....	26
2.2. El Derecho de acción.....	28
2.3. Elementos del acceso a la justicia ambiental.....	28
3. Estándar de cumplimiento del principio de acceso a la justicia ambiental en la legitimación activa de la Ley N° 20.600.....	31

CAPÍTULO III: EL OMBUDSMAN COMO UNA ALTERNATIVA POSIBLE.....	34
1. Antecedentes.....	34
2. Hacia una conceptualización de la institución del Ombudsman.....	35
2.1. Definición, orígenes y desarrollo.....	35
2.2. Funciones y orgánica del Ombudsman.....	37
3. Proyectos del Ombudsman en Chile.....	39
3.1. Boletín N° 332-07 Proyecto de Reforma Constitucional sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo.....	39
3.2. Boletín N° 333-07 Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Defensor del Pueblo .....	41
3.3. Boletín N° 2115-03 Proyecto de Ley que crea la Defensoría Nacional del Usuario.....	42
3.4. Boletín N° 2605-07 Proyecto de Reforma Constitucional que crea el Defensor del Ciudadano .....	45
3.5. Boletín N° 3429-07 Proyecto de Reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano .....	46
3.6. Boletín N° 6232-07 Proyecto de Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas .....	48
3.7. Boletín N° 10193-07 Reforma Constitucional que sustituye cada uno de los capítulos de la Carta Fundamental .....	50
3.8. Boletín N° 10486-07 modifica la Carta Fundamental con el objeto de crear la Defensoría del Medio Ambiente .....	51
3.9. Boletín N° 13099-07 Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas .....	53
3.10. Proyecto de Nueva Constitución Política de la República de Chile de 2022 .....	54
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFÍA.....	63

## **RESUMEN**

El propósito de esta investigación es analizar la discusión jurisprudencial sobre la posibilidad de que las municipalidades tengan legitimación activa para reclamar ante los Tribunales Ambientales en razón del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 y considerar la posibilidad de una solución legislativa para dicha controversia. La problemática estriba en que la jurisprudencia no ha sido uniforme en el tiempo, negando la legitimación activa a los entes edilicios en el pasado y aceptándola en la actualidad. Este trabajo postula que dicha situación genera incerteza jurídica respecto de los futuros fallos que se pronuncien sobre la materia, amenazando el anhelo de concreción de un adecuado acceso a la justicia ambiental.

Esta memoria concluye que una posibilidad de solucionar este problema de acceso a la justicia ambiental se puede solucionar otorgándole legitimación activa a otra institución que defienda los intereses de las municipalidades. Planteada la solución, se busca analizar en concreto si el organismo que logre solucionar la problemática puede ser un “Ombudsman”, específicamente los proyectos de Ombudsman que han existido en Chile.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que se presentan al momento de reclamar contra una Resolución de Calificación Ambiental ante los Tribunales Ambientales es la legitimación activa.

Respecto de los titulares de los proyectos y de todos aquellos que hayan realizado observaciones en un proceso de participación ciudadana la ley es bastante clara: están habilitados para reclamar en sede administrativa en el plazo de treinta días y, luego, ejercer la acción de reclamación ante el Tribunal Ambiental correspondiente en el plazo de treinta días desde la notificación de la resolución que agota la vía administrativa. Sin embargo, la fórmula para la posibilidad de intervención de los terceros absolutos no está contemplada expresamente en nuestra legislación y, pese a que se han discutido soluciones diversas, la duda respecto de su intervención persiste.

En este escenario: ¿cuál es la posición de las municipalidades en el procedimiento conocido por los Tribunales Ambientales? ¿Tienen legitimación activa para poder ejercer acción de reclamación en contra de la Resolución de Calificación Ambiental? Claramente no son terceros absolutos, pues son Organismos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental que participan en la evaluación de los proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Respecto a la posibilidad de reclamar por ser observantes en un Proceso de Participación Ciudadana, la jurisprudencia ha variado, negándoles legitimación activa a los entes edilicios en un principio y, posteriormente, reconociéndola.

El presente trabajo tiene por objeto investigar, primeramente, el concepto de legitimación activa, específicamente en materia ambiental, y el tratamiento que ha dado la jurisprudencia al problema de la legitimación activa de las municipalidades en el contencioso administrativo ambiental. Para ello, estudiaremos tanto las sentencias de los tres Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema que se han referido a esta disyuntiva, reconociendo los elementos principales de cada una de ellas que permitieron fallar de distinta forma, a la vez que se identificará la recepción que ha tenido la doctrina sobre estas dos tendencias jurisprudenciales.

En segundo lugar, analizaremos el principio de acceso a la justicia ambiental para dar cuenta de cómo la problemática planteada respecto de las municipalidades coarta la consagración de este principio y si la actitud de la judicatura especializada y de la Corte Suprema otorgan o no certeza jurídica y qué efectos producen sobre el referido principio.

Por último, haremos un breve examen de *lege ferenda* como alternativa a la solución jurisprudencial. Esto pues si bien se pueden pensar diversas maneras de terminar con el problema referido, una de ellas es, como intentaremos demostrar, otorgándole legitimación activa de manera expresa a un órgano que no dependa de la Administración del Estado. Una figura que además tenga atribuciones y obligaciones para con el medioambiente, pudiendo fundar su reclamación en la afectación de este.

Es así que analizaremos la figura del Ombudsman, primero de manera teórica y luego un tratamiento de cada uno de los proyectos de ley, para esto, haremos una síntesis de los diversos esfuerzos por introducir, vía reforma legal y/o constitucional, este órgano dentro de la institucionalidad medioambiental de nuestro país que han sido objeto de tramitación desde el retorno a la democracia, con el propósito de determinar si alguno de estos permitiría erigirse como alternativa el problema de acceso a la justicia ambiental tratado.

A este propósito, presentaremos las ventajas que supondría la creación de un Ombudsman en materia ambiental, especialmente respecto de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, donde los Municipios juegan un rol clave y que justifica su legitimidad para solicitar la apertura de un proceso de participación ciudadana; al mismo tiempo que se plantean los problemas que, tal como se ha enunciado en los distintos proyectos, presenta la figura de un Defensor en materia de su competencia ambiental

## **CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1. Legitimación activa en el contencioso administrativo ambiental**

#### **1.1. Consideraciones Preliminares**

Es necesario aclarar qué se entiende por contencioso administrativo en términos generales y cómo se clasifica antes de tratar el problema objeto de este estudio. Esto, pues la situación a analizar se sitúa en una especie de contencioso administrativo y resulta difícil comprender una especie sin atender al género. Además, y cómo se verá más adelante, distinguir los tipos contencioso administrativo no resulta baladí, pues tiene una consecuencia directa en la legitimación activa de cada uno de los procesos.

Los alcances de este procedimiento, así como los criterios que se han planteado para un acabado entendimiento, no gozan de una clara unicidad. Son muchas las definiciones que la doctrina administrativa en Chile ha aportado acerca del procedimiento contencioso administrativo, resultado, acaso, de la falta de una definición legal y de la ausencia de un tratamiento orgánico del mismo.

La historia enrevesada de la justicia administrativa en Chile que, entre otros hitos, no contempla de tribunales especializados en la materia, y que ha dispuesto de más de 150 procedimientos contenciosos administrativos especiales (tratados en distintos cuerpos legales y conocidos por diferentes tipos de tribunales), ha contribuido todavía más a establecer un sistema de Justicia Administrativa tan inorgánico y fragmentado, como de estrepitosa vaguedad.

Ante la diversidad de definiciones<sup>1</sup>, se ha explicado que se distinguen dos tipos de doctrina para determinar si un procedimiento es susceptible de ser calificado como contencioso administrativo: una clásica que distingue entre actos de gestión y actos de autoridad, siendo los juicios que recaigan sobre este último tipo de actos de la Administración los que calificarían como contencioso administrativo. La segunda doctrina, atiende a la ley que resuelve el conflicto.

---

<sup>1</sup> Ponce de León cita las siguientes tres definiciones: Enrique Silva Cimma “el concepto de jurisdicción contencioso-administrativa, supone necesariamente un conjunto de ideas matrices: 1° Que exista una contienda entre la Administración y un particular; 2° Que esta contienda sea la consecuencia de un acto de autoridad de la Administración; y 3° Que esta actividad jurisdiccional se radique en la Administración”; Osvaldo Oelckers “un sistema de garantías que el Estado otorga a los particulares en sus relaciones con la administración pública” Eduardo Cordero Q “el encause del actuar de la Administración a través de los órganos jurisdiccionales del Estado, llamados a pronunciarse al respecto con la autoridad que imprime la fuerza de cosa juzgada”.

De esta manera, si es ley administrativa, el juicio es contencioso administrativo. Esta segunda doctrina es la predominante hoy en día<sup>2</sup>.

De lo que no cabe duda es que la impugnación judicial de actos administrativos constituye un proceso administrativo. Si bien los actos administrativos gozan de presunción de legalidad (también llamada de validez o legitimidad) en razón del artículo 7° de la Constitución Política de la República (CPR), esta es simplemente legal. Esto quiere decir que admite prueba en contrario, posibilidad cuya carga recae sobre el administrado y que puede hacerlo valer mediante recursos administrativos y/o reclamaciones judiciales.

Por otra parte, la doctrina distingue entre contenciosos administrativos *objetivos* y *subjetivos*. Mientras el primero de éstos tiene por objeto la revisión de la legalidad del acto administrativo, el segundo se enfoca en la lesión que sufra un administrado producto de la dictación de un acto administrativo. De acuerdo al autor, el artículo 38 inciso 2° de la CPR, expresamente señala que el sistema de justicia administrativa que debiese primar en Chile es el contencioso administrativo subjetivo, pues habla de lesión en los derechos de la persona producto de actos de la Administración del Estado. Por lo mismo, va más allá, planteando la posibilidad de considerar como inconstitucionales los sistemas objetivos que se contemplan en nuestro Ordenamiento Jurídico<sup>3</sup>

## **1.2. Legitimación activa en el contencioso administrativo**

De igual manera que el procedimiento contencioso administrativo, no existe una definición legal para la legitimación activa. No obstante, desde la doctrina han surgido múltiples definiciones. Por ejemplo, se señala que la legitimación activa responde “a la cualidad o condición de un sujeto concreto para incoar un proceso determinado. Es decir, se trata de determinar quién puede pedir en juicio la intervención del órgano jurisdiccional para que declare el derecho objetivo en ese caso concreto, pronunciándose sobre el fondo de la cuestión debatida”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sandra Ponce de León Salucci, *Jurisdicción Contenciosa Administrativa: El Control de la Administración por los Tribunales. Acciones y procedimientos* (Ediciones DER, 2018). Página 43

<sup>3</sup> Juan Carlos Ferrada Bórquez, *Justicia Administrativa*, Primera edición (Der Ediciones Limitada, 2020). Páginas 103-123

<sup>4</sup> *Ibid.* Páginas 155-156

En la misma línea, se ha entendido como el “título habilitador que debe ostentar quien desea someter su pretensión al juez, el cual puede estar condicionado por distintos elementos, siendo el principal la lesión a un derecho o interés”<sup>5</sup>. Se sugiere también que la legitimación “determina las condiciones necesarias para poder participar en un proceso concreto en atención al derecho material que se acciona.”<sup>6</sup>

Esta legitimación varía dependiendo si estamos ante un procedimiento contencioso administrativo subjetivo y objetivo. En el primer caso, quien acciona ante el tribunal en contra de la Administración debe comprobar que el acto administrativo, cuya nulidad alega, le afecta en un derecho; a diferencia del segundo, cuya legitimación activa es más amplia al no exigir esta demostración.

Con esto se quiere decir que, así entendida, la legitimación activa sólo busca el control de legalidad de los actos de la Administración como un equivalente a una acción popular, pues “a todo ciudadano le incumbe velar por el debido respeto del ordenamiento jurídico por parte de los órganos del Estado”<sup>7</sup>.

Como se ha señalado, en Chile existe un sistema contencioso administrativo subjetivo -artículo 38 inciso 2º-, por lo que la determinación de la legitimación activa involucra la afectación de un derecho subjetivo. Esta interpretación es propia de la doctrina imperante en la actualidad<sup>8</sup>, ya que autores de la doctrina clásica, planteaban la existencia de una legitimación activa objetiva, dada la vulneración del derecho a vivir bajo el imperio de la ley, en cuanto derecho público subjetivo derivado del artículo 7º de la CPR. Esto permitiría a cualquier persona accionar en contra de un acto administrativo que vulnere el derecho objetivo<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cristófer Rufatt Núñez, «Remedios judiciales en el contencioso administrativo ambiental» (Universidad de Chile, 2020), <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/177119>. Página 19.

<sup>6</sup> Vilma Carolina Jiménez González, «Legitimación ambiental activa» (Universidad de Chile, 2017), <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151555/Ligitimaci%c3%b3n-ambiental-activa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Página 9

<sup>7</sup> Fabián Andrés Huepe Artigas, Baltazar Morales Espinoza, y Francisco Santibáñez Yáñez, *Vicios del acto administrativo*, Primera edición, CJAJ. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, Chile: Ediciones DER, 2019). Página 65.

<sup>8</sup> Véase: Luis Alberto Cordero Vega, *Lecciones de derecho administrativo*, Segunda edición, abril 2015 (Santiago, Chile: Editor Legal Publishing : Thomson Reuters, 2015), Página 618. Además de: Ferrada Bórquez, *Justicia Administrativa*, Página 118.

<sup>9</sup> Gustavo Fiamma Olivares, «Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva», *Revista de Derecho Público*, n.º 49 (1991): Página 95, doi:10.5354/rdpu.v0i49.43534.

La configuración de la legitimación activa en el contencioso administrativo subjetivo requiere, entonces, invocar la vulneración de un derecho subjetivo. Sólo así, quien lo implora, podrá entenderse legitimado activamente en esa reclamación contra la Administración<sup>10</sup>.

No obstante, la doctrina administrativista acepta la posibilidad de extender el derecho subjetivo exigido por el ordenamiento jurídico a “intereses legítimos”<sup>11</sup>. Empero, y sin perjuicio de las diversas definiciones del concepto de “interés legítimo” y el afán de distinguirlo del concepto de “derecho subjetivo”, la jurisprudencia la ha entendido en los mismos términos del derecho subjetivo, por lo que, a fin de cuentas, se requerirá de la afectación de un derecho para poder incoar un proceso administrativo<sup>12</sup>.

Aclarada la legitimación activa de los administrados, queda dilucidar otro problema para efectos de esta memoria: ¿puede un órgano de la Administración del Estado tener legitimación activa en un contencioso administrativo?

Al respecto existen opiniones diversas pues, así como no existe una norma expresa, la jurisprudencia, vacilante, ha fallado en ambos sentidos<sup>13</sup>. En tanto, la doctrina, de una manera más concreta, ha sido enfática en dar cuenta que la Administración sí puede tener legitimación activa, en específico cuando esta actúe en una condición similar a la que ejerce un particular<sup>14</sup>.

### **1.3. Legitimación activa en el contencioso administrativo ambiental conocido por los tribunales ambientales**

El particular, siendo este afectado por la Administración del Estado, al momento de recibir tutela jurisdiccional esta debe buscar la reparación de la injusticia del daño sufrido, o en otro caso, otorgarle el provecho del cual había sido despojado de manera injusta<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Andrés Bordalí Salamanca, «Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno», *Revista de derecho (Valparaíso)*, N.º 51 (2018). Página 70. doi:10.4067/S0718-68512018005000201.

<sup>11</sup> Véase: Andrés Bordalí Salamanca, «Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno», *Revista de derecho (Valparaíso)*, N.º 51 (2018). Además de: Juan Carlos Ferrada Bórquez, «El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses», *Revista de derecho (Valdivia)* 25, n.º 1 (julio de 2012), doi:10.4067/S0718-09502012000100005.

<sup>12</sup> Esta posición pasa por darle un carácter más lato al término “derechos” del artículo 38 inciso 2º CPR, para ampliarlo a toda posición jurídica subjetiva necesitada de tutela jurisdiccional.

<sup>13</sup> Por mencionar algunos ejemplos: A favor: Corte de apelaciones de Concepción, Rol N°748-2013, considerando 1º; Corte Suprema, Rol 9352-2009, considerando 10º. En contra: Corte Suprema, Rol N°7454-2011, considerando 5º.

<sup>14</sup> José Miguel Valdivia Olivares, *Manual de derecho administrativo*, 1ª ed (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018). Página 388

<sup>15</sup> Bordalí Salamanca, «Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno». Página 92

Tal como expresa la doctrina, “esa idea de daño causado o de ventaja o utilidad de que ha sido privado el sujeto injustamente, corresponde a la expresión “lesionada en sus derechos” de que habla el artículo 38 inciso 2° CPR, y se ajustan a las expresiones que usa la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (en adelante “LTTAA”) en su artículo 18, como “causar perjuicio”, “directamente afectadas”, “lesionada en sus derechos”, etc.”<sup>16</sup>.

En los cimientos de tal daño provocado por la Administración, o en la posible privación de utilidad de manera injusta, probablemente se encuentre la lesión de un derecho subjetivo, o, en otras palabras, de un interés legítimo. Por tanto, el supuesto para tener legitimación activa e interponer una reclamación ambiental es aseverar que se es titular de dicho derecho subjetivo lesionado, o de un interés legítimo<sup>17</sup>.

Ahora bien, como se desprende de la Historia de la LTTAA, se trata de una legitimación bastante restringida a la originalmente planeada, la cual se remitió en un inicio a la calidad de interesado de la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos (en adelante, “LBPA”)<sup>18</sup>.

El artículo 18<sup>19</sup> finalmente aprobado contempla diversas situaciones para que un particular pueda reclamar ante los Tribunales Ambientales (en adelante “TTAA”), todos los cuales tienen

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Artículo 21 Ley N° 19.880.- Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

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

<sup>19</sup> Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17:

1) En el caso del número 1) cualquier persona que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley N.º 19.300 y le causan perjuicio.

2) En el caso del número 2), las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño o perjuicio; las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado. Deducida demanda por alguno de los titulares señalados no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros coadyuvantes. En el caso del inciso quinto del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, la acción deberá siempre ejercerla el Consejo de Defensa del Estado como parte principal.

3) En el caso del número 3), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente.

4) En el caso del número 4), la Superintendencia del Medio Ambiente.

asociada una regla de competencia establecida en el artículo 17<sup>20</sup> del mismo cuerpo legal. Al contemplar más numerales, la ley dificulta el acceso a la justicia ambiental, pues se exigen más

---

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

6) En el caso del número 7), cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, infrinjan la ley, las normas y los objetivos de los instrumentos señalados.

7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

8) En el caso del número 9), cualquier persona que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley.

9) En el caso del número 10), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución del Ministerio del Medio Ambiente.

En los procedimientos que se regulan en esta ley será aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil. Se presumirá que las municipalidades y el Estado tienen el interés actual en los resultados del juicio que dicha norma exige.

<sup>20</sup> Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

1) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la ley N.º 19.300. En el caso de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de las normas secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto.

2) Conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado, en conformidad con lo dispuesto en el Título III de la ley N.º 19.300. Será competente para conocer de estos asuntos el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado.

3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción.

4) Autorizar las medidas provisionales señaladas en las letras c), d) y e) del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3º de esa ley, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38 de la misma ley, elevadas en consulta. Será competente para autorizar estas medidas el Tribunal Ambiental del lugar en que las mismas vayan a ser ejecutadas.

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

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

7) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados. El plazo para reclamar será el establecido en el artículo 50 de la ley N.º 19.300. Tratándose de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás.

requisitos para que un ciudadano pueda tener la capacidad de accionar ante esta judicatura especializada. Una restricción de esta naturaleza conlleva una limitación al acceso a la justicia que, establece “filtros de acceso para cada una de las competencias de los tribunales ambientales”<sup>21</sup>.

Pese a lo anterior, los TTAA han realizado esfuerzos interpretativos para aumentar el acceso a la justicia ambiental mediante concepciones amplias de la legitimación activa, los cuales han sido valorados por una parte de la doctrina. Resulta notorio el caso de ampliar la posibilidad de legitimados para el caso del 17 N° 3 para que ciudadanos distintos al titular del proyecto puedan recurrir ante los TTAA ante resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “SMA”). La doctrina se ha pronunciado sobre dicha sentencia, señalando que es del todo relevante su calidad argumentativa en cuanto tiene un objetivo que sienta un precedente, el cual es ampliar el acceso a los Tribunales Ambientales.<sup>22</sup>

---

Respecto de la aplicación de las normas secundarias de calidad ambiental, de los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y de los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto.

8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.

Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

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

9) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de emisión de gases de efecto invernadero. Será competente el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás.

10) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya dictado la referida resolución.

11) Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes.

<sup>21</sup> Carolina Riquelme Salazar, «Los Tribunales Ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de Acceso a la Justicia Ambiental?», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 4, n.º 1 (31 de diciembre de 2013), Página 34.

<sup>22</sup> Iván Hunter Ampuero, «Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental)», *Revista de derecho (Valdivia)* 27, n.º 1 (julio de 2014), Página 268, doi:10.4067/S0718-09502014000100013.

## **2. El caso particular del 17 N° 6 en relación al 18 N° 5 de la Ley N° 20.600**

A tenor del artículo 17 N° 6 de la LTTAA<sup>23</sup>, los Tribunales Ambientales serán competentes para conocer de las reclamaciones que, personas naturales o jurídicas, interpongan en contra de la resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelvan los recursos administrativos interpuestos en contra de una Resolución de Calificación Ambiental (en adelante “RCA”) cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental.

Asimismo, serán competentes para conocer de esta reclamación, el Tribunal Ambiental (en adelante, “TA”) del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Esta regla de competencia debe relacionarse con el artículo 18 N° 5<sup>24</sup> del mismo cuerpo normativa, en que las partes, comprendidas por los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas, podrán intervenir en los asuntos de competencia de los TTAA siempre y cuando hayan interpuesto las reclamaciones administrativas correspondientes. Si bien este precepto es intitulado “partes”, esta no equivale a legitimación activa, pues distinto es ser parte que tener legitimación activa en un juicio. Aun así, la doctrina ha aclarado que los numerales de este artículo se refieren a quiénes están legitimados activamente<sup>25</sup>. De este modo, se debe prescindir el título de la disposición para efectos de analizarla, ya que sólo induce a confusión.

---

<sup>23</sup> Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: (...)

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

<sup>24</sup> Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: (...)

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

<sup>25</sup> Andrés Bordalí Salamanca y Iván Hunter Ampuero, *Contencioso administrativo ambiental*, 2da ed. (Librotecnia, 2020), Página 156.

En suma, como se desprende de estas disposiciones, para asumir esta legitimación deben concurrir los siguientes requisitos copulativos:

1. Realizar observaciones ciudadanas cuando dentro del periodo de participación ciudadana que se realice en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”).
2. Que dichas observaciones ciudadanas no hayan sido debidamente consideradas en la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, “RCA”).
3. Que en razón de lo anterior, se interponga el recurso administrativo de reclamación de los artículos 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, que establece las bases generales del medioambiente (en adelante, “LGBMA”) ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEA”) o ante el Comité de Ministros (en adelante, “CM”).
4. Que dicho recurso administrativo sea resuelto.

De este modo, el afectado puede interponer la reclamación en contra de la resolución administrativa que resuelva el recurso administrativo en contra de la RCA ante el TA competente.

En cuanto a lo que resuelva el acto administrativo que será objeto de la impugnación judicial, la doctrina y la jurisprudencia aceptan una amplitud de lo resuelto por la autoridad administrativa respectiva, pues la ley no exige decisiones de fondo. En efecto, el Tercer TA ha señalado que se debe aclarar que el numeral 6° del art. 17 de la LTTAA, no exige que el acto impugnado resuelva el fondo del recurso administrativo interpuesto por el observante, o que se trate de un acto terminal o decisorio<sup>26</sup>.

Por otra parte, si bien la declaración de inadmisibilidad del reclamo administrativo no se pronuncia sobre el fondo del recurso, sí pone término al procedimiento respecto de la Reclamante. Se trata de un acto de trámite cualificado que puede ser impugnado ante los Tribunales Ambientales<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-2-2019, considerando 20°.

<sup>27</sup> Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-2-2019, considerando 20°.

Esto, como se previno, ha sido refrendado por la doctrina, pues “la declaración de inadmisibilidad tiene la misma fuerza que un acto terminal, y produce idénticas consecuencias jurídicas para el impugnante”<sup>28</sup>.

Si bien lo anterior implica un aumento de potenciales reclamantes - dada la existencia de estos requisitos-, no se trata de una acción popular, por lo que sigue siendo una legitimación activa restringida derivada de un contencioso administrativo subjetivo, luego que exige una afectación que es la falta de consideración de observaciones ciudadanas.

En definitiva, sólo pueden ejercerla quienes hayan sido observantes en un proceso de participación ciudadana (en adelante, PAC”) en el SEIA. En caso contrario, no se tendrá legitimación activa, pues tal como indica la doctrina, “(...) la legitimación activa se homologa a la definición de personas habilitadas a efectuar observaciones en el proceso de evaluación de impacto ambiental definida por la Ley N°19.300”<sup>29</sup>.

En ese orden de ideas, resulta imperioso analizar este proceso que, a la luz de la nueva institucionalidad ambiental, resulta una *conditio sine qua non* para la procedencia del artículo 17 N°6.

## **2.1. Proceso de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**

Es así como el entramado de la institucionalidad en materia ambiental, tiene como una de sus bases fundamentales a la PAC, la cual aporta en el mejoramiento de las decisiones de índole ambiental, consagrándose dicha afirmación en su incorporación en el SEIA.<sup>30</sup> La importancia de este proceso radica en que tiene una función preventiva en la resolución de conflictos ambientales y constituye un mecanismo de cooperación de los administrados con la Autoridad ambiental”<sup>31</sup>. Además, permite el control judicial de la misma autoridad, por cuanto, como se

---

<sup>28</sup> Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, *Contencioso administrativo ambiental*, Página 195.

<sup>29</sup> Pilar Moraga Sariago, «Principio 10 y desarrollo eléctrico: Participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados», *Revista de derecho (Valparaíso)*, n.º 39 (diciembre de 2012), Página 310, doi:10.4067/S0718-68512012000200011.

<sup>30</sup> Ezio Costa Cordella y Victoria Belemmi, «¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA», *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 8 (19 de diciembre de 2017). Página 7. doi:10.5354/0719-4633.2017.47909.

<sup>31</sup> Camilo Mirosevic Verdugo, «La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417», *Revista de derecho (Valparaíso)*, 2011. Páginas 285-286.

explicó más arriba, es un presupuesto procesal del contencioso administrativo ambiental, concediéndoles una posición de interesados, a los ciudadanos y ciudadanas, mientras participan del proceso, lo que les permite luego ejercer acciones judiciales.<sup>32</sup>

Así, el SEIA comenzó reconociendo la participación en cuanto principio, para después consagrarla como un deber del Estado, lo cual tuvo un inicio que se reflejaba fundamentalmente a nivel de norma, pero luego se desarrolla en las labores jurisprudenciales y también a nivel de cambios normativos.<sup>33</sup> Así, de ser reconocida como una etapa necesaria, empero, que no merece una respuesta detallada por parte de la autoridad.

Efectivamente, el que la PAC haya sido incluido en un carácter de procedimiento esencial al momento de evaluar una actividad o proyecto, a tal nivel que deba haber una consideración satisfactoria de dichas observaciones, manifiesta un reconocimiento tal que da cuenta de su importancia, esto es, que ante la falta de dicha debida consideración se habilite a impugnar la decisión de la autoridad<sup>34</sup>.

Esta participación resultará obligatoria para aquellos proyectos que sean presentados por Estudios de Impacto Ambiental (en adelante, “EIA”). Para el caso de proyectos ingresen al SEIA vía Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, “DIA”), se exigirá que estos generen cargas ambientales, debiendo ser solicitada por al menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o por diez personas naturales directamente afectadas, según prescribe el artículo 30 bis de la LBGMA. No nos enfocaremos en esto último por exceder los objetivos de la investigación, por lo que nos centraremos sólo en el supuesto de que se efectúe la apertura de este proceso. Sólo se menciona para efectos de dejar constancia de que el proceso PAC no ocurre siempre, casos en los cuales se limita la legitimación activa al ser un requisito imprescindible para accionar en razón del artículo 17 N° 6 de la LTTAA.

Gracias a esta apertura, se pueden plantear las observaciones ciudadanas que servirán de justificación para la posterior revisión judicial de la RCA. Respecto a la definición de *observación ciudadana*, nos guiaremos por la establecida por el SEA en su Oficio Ordinario N°

---

<sup>32</sup> Ezio Costa Cordella, «La participación ciudadana en materia ambiental: un modelo deliberativo» (Universidad de Chile, 2020). Página 84. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/185132/La-participacion-ciudadana-en-materia-ambiental-un-modelo-deliberativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>33</sup> Costa Cordella y Belemmi, «¿Susurros al viento?». Página 8

<sup>34</sup> Natalia Labbé Céspedes, Miguel Toro Salamanca, e Isaías Urzúa Guerrero, «La pesada carga para la participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental», Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, n.o 12 (2020), Página 149.

130528/2012 (en adelante, “Instructivo del SEA”), entendida allí como “toda opinión, comentario, pregunta, preocupación y/o solicitud de una persona natural o jurídica que busca conocer, advertir o reparar acerca de un proyecto o actividad ingresado al SEIA y su proceso de evaluación de impacto ambiental”<sup>35</sup>.

## 2.2. Falta de consideración de las observaciones ciudadanas

Abierto el proceso de participación ciudadana, el siguiente presupuesto para el ejercicio de la impugnación administrativa (y más tarde judicial) es que las observaciones deducidas no sean “consideradas”. Sobre este verbo rector surge la duda acerca de cuál es su verdadero alcance.

Una primera interpretación se halla en la tramitación de la Ley N° 20.417, en la que incorporó esta voz señalando que “las causales que habilitan a esas personas naturales o jurídicas para recurrir ante un TA se configuran cuando se omite *considerar*<sup>36</sup> sus observaciones, tanto como cuando éstas se rechazan sin fundamento bastante. Uno de los sinónimos del verbo “considerar” es precisamente “juzgar”, es decir, sopesar el mérito de la observación y resolver en consecuencia”<sup>37</sup>

A su turno, él SEA apunta que *considerar* atiende, primeramente, a hacerse cargo de la materia observada durante el proceso de evaluación ambiental, es decir, “incorporar al proceso respectivo la preocupación ambiental levantada por el observante, para luego, a la luz de lo anterior, dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía durante el proceso formal de participación ciudadana de los proyectos sometidos a evaluación, tanto a través de EIA en los términos del artículo 29, como mediante DIA”<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Información disponible en:

[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/archivos/instructivos/inst130528\\_obs\\_ciudadana\\_evaluacion.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/instructivos/inst130528_obs_ciudadana_evaluacion.pdf)

<sup>36</sup> El destacado es nuestro.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N°2180-2012. Voto de prevención de los Ministros señores Hernán Vodanovic Schnake, Enrique Navarro Beltrán, José Antonio Viera-Gallo Quesney e Iván Aróstica Maldonado

<sup>38</sup> Información disponible en:

[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/archivos/instructivos/inst130528\\_obs\\_ciudadana\\_evaluacion.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/instructivos/inst130528_obs_ciudadana_evaluacion.pdf)

### **3. El problema de las municipalidades**

#### **3.1. Intervención de las municipalidades en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la posibilidad de reclamar judicialmente**

El SEIA es un instrumento de gestión ambiental que consiste en “una sucesión de actos trámites en la que interviene el proponente, la Administración del Estado, mediante diversos organismos y también diversos particulares externos al proceso”<sup>39</sup>. Estos órganos con competencia ambiental (en adelante, “OAECA”), entre los que se encuentran las Municipalidades, son instruidos durante el proceso de evaluación para que emitan pronunciamientos respecto del proyecto sometido a evaluación.

Dado el carácter subjetivo del contencioso administrativo ambiental<sup>40</sup>, y considerando que la Administración sí puede gozar de legitimación activa en el contencioso administrativo en ciertas circunstancias, las Municipalidades podrían, en razón de esto último, tener legitimación activa ante los TA, pero sólo si han sufrido afectación a un derecho subjetivo producto de la dictación de la RCA. Luego, no podrían reclamar en virtud del artículo 17 N° 6 de la LTTAA por las observaciones de un particular, pues no son observaciones de la Municipalidad, faltando, seguidamente, el requisito de afectación.

¿Puede, entonces, la Municipalidad realizar observaciones en el PAC a efectos de cumplir el requisito señalado para impugnar la RCA?<sup>41</sup>.

Como se aprecia, el sistema recursivo ambiental especial pareciera dificultar el problema para las Municipalidades. Sin embargo, la legitimación activa ya les había sido negada en sucesivas ocasiones a propósito de las vías generales del contencioso administrativo, a saber, el recurso de protección y la nulidad de derecho público<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Edesio Carrasco Quiroga, *Sistema de evaluación de impacto ambiental. Análisis y resolución de casos prácticos*, Segunda edición, diciembre de 2018 (Santiago, Chile: DER Ediciones Limitada, 2018). Página 9.

<sup>40</sup> Recuérdese la clasificación del contencioso administrativo en objetivo y subjetivo tratada en el acápite 1.1. del capítulo I.

<sup>41</sup> A raíz de esto podría plantearse también la duda de si los demás OAECAS tienen el mismo derecho. Por no exceder los objetivos de la presente memoria, no se ahondará en esta interrogante.

<sup>42</sup> Sentencias de la Corte Suprema Roles N°6.590-2014; 21.973-2014; 14.263-2014; 6.563-2013; 7.263-2010; 4.755-2012. Roles extraídos de Francisco Pinilla Rodríguez y Fabián Huepe Artigas, *Sistema Municipal Chileno: Desafíos y perspectivas para el Siglo XXI*, Primera edición (Librotecnia, 2017), Páginas 88-89.

En lo que respecta a la posibilidad de los entes edilicios de accionar en virtud del artículo 17 N° 6, en relación con el artículo 17 N° 5, ambos de la LTTAA, no queda claro si detentan esta legitimación. El problema surge a raíz de la falta de norma legal que habilite a las Municipalidades a realizar observaciones ciudadanas en el PAC, lo que imposibilitaría la posibilidad de recurrir en el procedimiento administrativo y, por tanto, en sede judicial posteriormente. Esta incertidumbre ha sido tratada tanto por los tres TTAA como por la Corte Suprema (en adelante, “CS”), abordándose de distintas maneras, como pasaremos a analizar.

### **3.2. Análisis de jurisprudencia**

El Segundo TA, en 2018, rechazó una reclamación interpuesta por la Ilustre Municipalidad de San Felipe en contra de la resolución del SEA que no admitió a tramitación un recurso de reclamación interpuesto en contra de la RCA N° 383/2016 de la Comisión de Evaluación Ambiental (en adelante, “COEVA”) de Valparaíso, que calificó favorablemente la DIA del “Proyecto Fotovoltaico Encón Solar”. La acción judicial tuvo por fundamento el artículo 17 N° 6 y motivó nuevamente el debate sobre la legitimación activa de las Municipalidades en el contencioso administrativo, pero por otros motivos.

El tribunal, en primer lugar, sostuvo que, conforme los artículos 8° inciso 3°, 9° ter inciso 2° y 31° de la LBGMA, en armonía con los artículos 24, 32, 33, y 34 del Reglamento del SEIA (en adelante, “RSEIA”), las municipalidades tienen una participación acotada durante la evaluación ambiental<sup>43</sup> pues, estando vinculadas al principio de legalidad contenido en los artículos 6° y 7° de la CPR, y 2° de la LGBAE, las municipalidades sólo podrán desempeñar durante la evaluación ambiental, aquel rol que haya sido previamente determinado por el legislador.

Conforme ello, el ente edilicio carece de legitimación activa para presentar observaciones ciudadanas en los términos de los artículos 29 y 30 bis de la LGBAE, estando, consecuentemente, impedidas de interponer la reclamación administrativa comprendida en el artículo 20 de la misma ley, y la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la LTTAA<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-148-2017. Considerando 22°.

<sup>44</sup> Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-148-2017. Considerandos 23° y 24°.

En dicho fallo, además, los sentenciadores hacen referencia a los oficios presentados por el municipio durante la evaluación ambiental, señalando que son actos, por cuya virtud, la Municipalidad de San Felipe concretó su actuación<sup>45</sup>, pero que no pueden asimilarse a la PAC desarrollada en virtud de los artículos 29 y 30 bis de la LTTAA.<sup>46</sup>

En este sentido, la postura es clara: las municipalidades no pueden presentar observaciones y sus actuaciones no pueden considerarse como tales.

Esta sentencia fue objeto de un recurso de casación en el fondo, siendo revertida la decisión del TA por parte de la Corte Suprema (en adelante, “CS”) conforme una interpretación armónica del artículo 18 incisos 1° y final de la LTTAA en relación con el artículo 23 del CPC. Según arguyen los ministros, cuando las municipalidades invocan las facultades residuales contempladas en su ley orgánica, se deberá acreditar la ocurrencia de los requisitos del artículo 23 del CPC.

En el caso concreto, la obligación de proteger los humedales de los órganos edilicios establecidas en la normativa general, le otorgan a la Municipalidad la calidad de interesadas en razón de los artículo 23 CPC y 21 N° 3 de la LBPA.

De esta manera, la Municipalidad del caso estaba legitimada para interponer la reclamación de marras, incurriendo el Segundo TA en una infracción de las disposiciones previamente citadas, al negarle tal calidad.<sup>47</sup>

Con este fallo, el Máximo Tribunal no responde las dudas sobre la posibilidad de formular observaciones ciudadanas de la Municipalidad, sino que le otorga legitimación activa obviando ese problema y analizando otras normas. Aun así, es la primera vez que se le otorga legitimación activa a una Municipalidad en el contencioso administrativo ambiental en que esté involucrada una RCA, marcando un precedente respecto a una materia que, a nivel normativo, aún no está clara<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> En el contexto de los artículos 8° inciso 3° y 9° ter de la LBGMA, y 24, 33 y 34 del RSEIA

<sup>46</sup> Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-148-2017. Considerando 13°.

<sup>47</sup> Sentencia de la Corte Suprema Rol 12.802-2018. Considerando 17°.

<sup>48</sup> Paula Becerra Silva, «Sobre Humedales y la legitimación activa de las municipalidades: la Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 12802-2018 - Facultad de Derecho - Universidad de Chile», accedido 15 de diciembre de 2022, <https://derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/columnas-de-opinion/tribunadiplomado-paula-becerra0>.

Más tarde, el Primer TA se pronunciará sobre este tema. Al igual que la CS, sostuvo que las Municipalidades sí tienen legitimación activa para reclamar, aunque por motivos distintos y pronunciándose sobre su rol en el PAC. Para los sentenciadores, si bien los Municipios no tienen una norma específica respecto de participación como personas jurídicas en el PAC en el SEIA, por mandato constitucional<sup>49</sup> de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, “LOCM”) y aplicación de la LBGMA, deben enmarcarse en dicho proceso, siempre y cuando sean debidamente informadas al respecto.

En consecuencia, el Tribunal concluye que son legitimados activos del PAC conforme al artículo 20 -en relación al artículo 29- de la LBGMA sobre reclamación administrativa, acogiendo con ello la alegación de la reclamante.<sup>50</sup>

Esta sentencia también fue objeto de casación en el fondo, manteniendo la CS su criterio de otorgar legitimación activa a las municipalidades, haciendo referencia a la anterior sentencia, pero también incorporando nuevos elementos que hacen referencia al PAC.

Así, en el considerando décimo, el sentenciador expresa que no cabe duda de que la situación de autos se enmarca dentro de aquellos casos en que el legislador ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, como sucede con el artículo 8°, inciso 3° de la LBGMA.

Por consiguiente, y teniendo presente que es un hecho de la causa que tales pronunciamientos se emitieron dentro del período en que se encontraba abierto el PAC, los aludidos entes detentan legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N° 6 de la LTTAA al estimar que sus observaciones y pronunciamientos no fueron consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la LBGMA, en relación con el artículo 20 de la misma ley<sup>51</sup>.

Hasta acá, el Primer TA y la CS empiezan a marcar una tendencia contraria a la sostenida por el Segundo TA y aceptan la legitimación activa de las municipalidades. Sin embargo, este último, no ha vuelto a hacer alusión a este problema tras estos icónicos fallos, por lo que no

---

<sup>49</sup> En orden a la inexistencia de una prohibición tácita en la LBGMA y al llamado de observancia de la Constitución en sus artículos 19 N°8 y 118, así como la LOCM en sus artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y demás normativa aplicable a las funciones, atribuciones y procedimientos de los Municipios en materia de planificación territorial, de planificación del desarrollo y resguardo de la salud y medioambiente en su territorio

<sup>50</sup> Sentencia del Primer Tribunal Ambiental Rol R-26-2019 (acumula causa R-32-2019). Considerandos 74° y 77°

<sup>51</sup> Sentencia de la Corte Suprema Rol 72108-2020. Considerandos 9° y 10°.

podemos afirmar si persiste en su criterio, o si, por el contrario, adhiere a esta nueva tendencia jurisprudencial.

Distinto es lo ocurrido en el Tercer TA que, luego de la primera sentencia de la CS<sup>52</sup> en que se concedió legitimación activa a las municipalidades, y antes del rechazo de la casación a la sentencia del Primer TA recién vista, dictó dos sentencias en que se pronunció por primera vez sobre este problema.

- *Caso 1.* En el primer caso, la reclamante fue la Municipalidad de Calbuco en contra de la resolución del SEA, que no admitió tramitación el recurso de reclamación interpuesto en contra de la RCA N° 163/2019 de la COEVA de Los Lagos que calificó favorablemente el proyecto “Parque Eólico Calbuco”. Esta sentencia es ilustrativa, por cuanto hace referencia a la naturaleza jurídica de los oficios presentados por las municipalidades, diferenciándolos de las observaciones ciudadanas que son presupuesto de la acción del artículo 17 N°6 de la LTTAA, como ya se explicó.

Así, el Tribunal advierte que, en relación a los procedimientos de evaluación ambiental, la LTTAA establece dos funciones principales respecto de las Municipalidades:

- i. Informar sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial y el plan de desarrollo comunal; y
- ii. Colaborar en la ejecución de la participación ciudadana.

Respecto de la primera, en el contexto del SEIA, a las Municipalidades se les requiere para que informen sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial (en adelante “IPT”) y con el plan de desarrollo comunal (en adelante “PLADECO”), lo cual se encuentra regulado en los arts. 8° y 9° ter de la LBGMA, y en los arts. 33 y 34 del Reglamento de dicha ley. Dichos informes, son totalmente distintos a las observaciones que presenta la ciudadanía en el marco de la evaluación de proyectos.

En efecto, mientras los informes de la Municipalidad son evacuados a requerimiento del SEA y aportan información sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial vigente y el plan de desarrollo comunal, las observaciones

---

<sup>52</sup> 12802-2018

ciudadanas nacen de la propia comunidad<sup>53</sup>. Así, entre ambos existen diferencias sustanciales respecto de la manera en que se formulan, del objetivo que persiguen y del efecto que producen<sup>54</sup>.

Luego agrega que, además de las diferencias ya señaladas, al analizar la LBGMA, su reglamento y el Instructivo del SEA, queda en evidencia que los habilitados por la ley para presentar observaciones ciudadanas son las personas naturales u organizaciones ciudadanas, y no los órganos de la Administración del Estado.

Conforme estas normas, no se sigue que la Municipalidad esté legalmente facultada para presentar observaciones ciudadanas, ni a título propio ni en representación de la comunidad.

De esta suerte, el Tribunal concluye que la Municipalidad de Calbuco no estaba habilitada para presentar observaciones ciudadanas en la evaluación ambiental del proyecto Parque Eólico Calbuco y, por tanto, no contaba con legitimación activa para reclamar en contra de la RCA del proyecto por la falta de consideración de sus observaciones. Por tanto, tampoco contaba con legitimación activa para interponer la acción del art. 17 N° 6 de la LTTAA ante sí<sup>55</sup>.

- *Caso 2.* La segunda sentencia insiste en negar la legitimación activa. En este caso, la causa empezó por una reclamación deducida en contra de una resolución del SEA que acogió una reclamación y modificó una resolución de la COEVA del Biobío. Ésta calificó favorablemente la DIA del proyecto “Terminal de Productos Pacífico”, reiterando los argumentos señalados en la sentencia recién transcrita<sup>56</sup>.

Seguidamente, la CS acogería la casación deducida en su contra, reconociendo la legitimación activa de la municipalidad por los mismos argumentos de la sentencia Rol 72108-2020<sup>57</sup>.

Habida cuenta de estos dictámenes, la doctrina no está conteste respecto a sus líneas argumentales. Esto, en primer lugar, porque existe una primera divergencia respecto a qué son

---

<sup>53</sup> Como ya lo ha definido este Tribunal en sentencia de causa Rol N.º R-12-2019, acumulando reclamaciones rol R-14-2019 y R-15-2019.

<sup>54</sup> Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental Rol R-2-2020. Considerando 11º.

<sup>55</sup> Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental Rol R-2-2020. Considerando 16º.

<sup>56</sup> Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental Rol R-32-2020. Considerandos 7º, 8º, 9º y 10º.

<sup>57</sup> Sentencia de la Corte Suprema Rol 14334-2021. Considerandos 15º y 16º.

los oficios emitidos por las municipalidades y si estos pueden asimilarse a observaciones ciudadanas presentadas en un PAC. Para algunos autores, es debatible esta posibilidad, pues distorsionaría la finalidad de dicho proceso<sup>58</sup>.

La doctrina se refiere en el siguiente sentido: “Estas categorías, como es lógico, no se extienden a los órganos de la Administración que intervienen a través de informes de conformidad o permisos ambientales sectoriales, pues actúan en ejercicio de su ámbito de competencia o potestades. De esta forma, concebir la participación ciudadana del municipio en el procedimiento de evaluación ambiental, distorsionaría el objetivo de dicha etapa”<sup>59</sup>

Por otra parte, otros autores consideran que, respecto de estas sentencias, las Municipalidades han de adjudicarse la calidad de *observantes*. Según definen, observante es aquella persona natural o jurídica que somete a los dictámenes de la Administración, un apunte u observación relativa al proyecto o actividad que está siendo evaluada ambientalmente. Esta puede consistir en una pregunta o comentario acerca del proyecto, ya sea de los impactos que produce, sus riesgos, la suficiencia de las medidas de mitigación, compensación, reparación, cumplimiento de la legislación ambiental, etc<sup>60</sup>.

De este modo, no sólo las municipalidades, sino que todos los OAECAS podrían ser considerados como observantes al emitir preguntas o comentarios respecto del cumplimiento de la legislación ambiental.

La doctrina comparte las conclusiones a las que arriban los TA Segundo y Tercer y por otro lado discrepa de la tesis sostenida por el Primer TA y la CS. Esto, pues, no existe norma legal expresa que permita a las Municipalidades presentar observaciones ciudadanas. Por el contrario, la

---

<sup>58</sup> Francisco Pinilla Rodríguez y Fabián Huepe Artigas, *Sistema Municipal Chileno: Desafíos y perspectivas para el Siglo XXI*, Primera edición (Librotecnia, 2017). Página 92

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, *Contencioso administrativo ambiental*. Página 199

<sup>61</sup> Véase también las opiniones del abogado Maximiliano Alfaro (disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=ZMgc2FO8OSs&ab\\_channel=uchilederecho](https://www.youtube.com/watch?v=ZMgc2FO8OSs&ab_channel=uchilederecho)) en que señala que “la facultad para presentar observaciones está planteada en un tenor amplio en el artículo 20 de la ley 19300 en tanto cualquier persona natural o jurídica podrá presentar observaciones. Este mismo concepto amplio es reiterado en los artículos 29 y 30 bis respecto de los legitimados para reclamar administrativamente. Por tanto, podría concluirse que las municipalidades están dentro de este concepto y pueden presentar observaciones ciudadanas y reclamar administrativamente.” Además de que “no se ha desarrollado de forma precisa o completa cuál es el alcance o cuáles materias pueden ser consideradas observaciones ciudadanas. Si bien el Primer Tribunal Ambiental homologa los pronunciamientos de las municipalidades sobre planificación territorial a observaciones ciudadanas, cabe preguntarse qué pasa con pronunciamientos distintos sobre materias distintas.”

Véase también las opiniones de la abogada María José Almonacid (disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=Kd59CK\\_pvLQ&t=1792s&ab\\_channel=TercerTribunalAmbiental](https://www.youtube.com/watch?v=Kd59CK_pvLQ&t=1792s&ab_channel=TercerTribunalAmbiental)) en que señala que “no corresponde reconocer la legitimación activa de las municipalidades, ya que se requiere de un proceso de participación ciudadana y además se requiere que las observaciones se den en el contexto de una participación ciudadana”.

legislación le ha otorgado un papel específico como OAECA en el procedimiento de evaluación ambiental<sup>62</sup>.

Otro sector de la doctrina ha indicado que las Municipalidades se encuentran legalmente habilitadas para participar durante la etapa de evaluación de los proyectos de inversión con impacto ambiental que se ubiquen en sus comunas, pero solo pronunciándose sobre la compatibilidad territorial de ellos y sobre la relación de estos con los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs)<sup>63</sup>.

Por último, cabe destacar otro sector de la doctrina que critica la posición que niega la legitimación activa. Se ha criticado específicamente la sentencia causa rol R-32-2020 del Tercer TA<sup>64</sup>, arguyendo que no se puede sólo considerar el principio de legalidad para resolver el problema, sino que también hay que tener en cuenta los principios preventivo y de acceso a la justicia ambiental, todos los cuales deben ser ponderados para resolver el problema.<sup>65</sup>

La doctrina concluye, que “resulta a lo menos cuestionable sostener que las municipalidades no detentan la calidad de observantes PAC, bajo el pretexto de una supuesta inexistencia de norma expresa que las habilite. Afirmar esto afecta la posibilidad de estas entidades para acceder a la justicia ambiental por esta vía, ya que, como se ha venido diciendo, ha sido incluso nuestra CS la que ha declarado que estos órganos administrativos pueden intervenir de distintas formas en el proceso de evaluación ambiental, inclusive como observante PAC”.<sup>66</sup>

Esta actividad de los jueces de forzar interpretaciones ante las deficientes o nulas soluciones por parte del legislador no son una novedad. Ejemplo de ello son las definiciones que ha dado la jurisprudencia de los “instrumentos de gestión ambiental”<sup>67</sup> o la creación de la teoría de la invalidación impropia.

Sobre este punto, destacan las críticas realizadas por la doctrina, para quien éstas son demostraciones de un intento jurisprudencial por completar –o integrar– todos los aspectos

---

<sup>62</sup> Yeny Carolina Silva Barría, *Recursos administrativos en el SEIA*, Segunda edición, Ensayos jurídicos (Santiago, Chile: Rubicón Editores, 2022). Página 138-143

<sup>63</sup> Daniel Benoit et al., «Municipalidades en el SEIA», 2021.

<sup>64</sup> Como ya vimos, sus argumentos son los mismos que los de la sentencia R-2-2020 del mismo tribunal, por lo que las críticas de aquella son también aplicables a ésta.

<sup>65</sup> Marco Antonio Rojas Pérez, «Tercer Tribunal Ambiental y la legitimación activa de la Municipalidad de Coronel para reclamar en virtud del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600», *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, n.º 13 (2021). Página 235.

<sup>66</sup> *Ibid.* Página 237.

<sup>67</sup> Esto ante la falta de definición legal, lo que dificulta fijar los límites de los actos administrativos ambientales.

procesales de una acción que, la verdad de las cosas, todavía no ha sido creada por el legislador. Ello, se afirma, es bastante discutible si entendemos que es el Poder Legislativo, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, quien es el llamado para establecer y señalar lo consagrado en el Art 19 N°3, inciso 6° de la Constitución, esto es, las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos<sup>68</sup>

En este sentido, podría plantearse que quien establece las acciones jurisdiccionales es el legislador, y no los jueces.

Si bien esta práctica de la judicatura puede ser vista como un medio para materializar el acceso a la justicia ambiental y amparar a la ciudadanía en un derecho a la tutela judicial efectiva en contra de los actos de la Administración, parecen razonables las opiniones iuspublicistas que advierten ante las posibles consecuencias negativas de esto. Según sugieren, es entendible que la interpretación que realizan, según la doctrina, “tanto el Primer TA como la CS, intenta ser la más amplia en cuanto al acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, el costo en cuanto su conveniencia y legalidad, parece elevado”<sup>69</sup>.

Así las cosas, pareciera mejor buscar una solución legislativa y/o constitucional ante las discrepancias surgidas con la normativa actual.

---

<sup>68</sup> Pablo Méndez Ortiz, «¿Acción general de reclamación ambiental?», *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 09 (22 de junio de 2018). Página 182. doi:10.5354/0719-4633.2018.50205.

<sup>69</sup> Silva Barría, *Recursos administrativos en el SEIA*. Página 143

## **CAPÍTULO II: EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y SU TRATAMIENTO EN LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

### **1. Antecedentes**

A fin de satisfacer el derecho fundamental de acceso a la justicia, nuestro ordenamiento asienta la obligación del Estado de conceder a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, tal como enuncia el artículo 38 inciso 2 de la CPR, norma de competencia que atribuye a los tribunales la facultad de conocer los conflictos contencioso-administrativos. El sentido natural del precepto estriba en la garantía de tutela judicial efectiva frente a la actuación de la Administración del Estado<sup>70</sup>.

Merced a esta garantía, han proliferado en el Derecho chileno los procedimientos contencioso-administrativos. En su versión menos acabada, se tratará simplemente de un proceso judicial entregado a un juez o tribunal ordinario, para que revise una determinada actuación administrativa. En los casos más adelantados, la ley ha creado un órgano jurisdiccional específico, con competencias más o menos amplias, según sea el caso. La creación de los Tribunales Ambientales por la Ley N° 20.600 dan cuenta de esta segunda tendencia

En efecto, para nuestra legislación, la mejor manera de abordar los conflictos jurídico-ambientales es a través de un órgano jurisdiccional especializado, en consonancia con las recomendaciones adscritas por la mayoría de los Estados en acuerdos internacionales. En efecto, durante el siglo pasado se han realizado diferentes reuniones internacionales en las cuales los Estados han ido plasmando su preocupación por el acceso a Justicia Ambiental. Uno de los hitos más importantes de esta preocupación mundial por la naturaleza es la denominada “Cumbre de Río” del año 1992, instancia que reunió a varios países de la Organización de Naciones Unidas (ONU) con el objetivo, como se señala en la propia declaración en su preámbulo, de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas para avanzar en un mejor acceso a la Justicia Ambiental. Esta Cumbre culminó con la “Declaración de Río sobre el Medio

---

<sup>70</sup> Jorge Bermúdez Soto, *Fundamentos de derecho ambiental*, 2. edición (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014). Página 518.

Ambiente y el Desarrollo” (cuya base es la declaración anterior sobre el desarrollo sostenible celebrada en Estocolmo en 1972), y la proclamación de 27 principios tendientes a la protección ambiental. A pesar de no ser vinculante, esta Cumbre ha sido trascendental, ya que significó que los países fueran adoptando marcos normativos para ir consagrando obligaciones de cuidado ambiental.

Especial interés reviste, atendido el tema central de esta memoria, el contenido del Principio 10:

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

Esta declaración es de suyo importante pues, por primera vez, dispuso lo que hoy se conocen como *derechos de acceso*, estableciendo, como contenidos, los *derechos a la información, participación y justicia ambiental*. El principio busca asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales. Nuestro interés, en la presente sección, es poner sobre relieve este último punto, de suerte de analizar, sin ánimo de exhaustividad, todos los elementos que lo componen y que constituyen una verdadera hoja de ruta con la que procurar, de manera eficaz y efectiva, el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.

## **2. Del acceso a la justicia ambiental**

### **2.1. Concepto**

El acceso a la justicia ambiental se define como el derecho humano de las personas a exigir a las autoridades, siempre dentro del ámbito de sus competencias, la promoción, el respeto la

protección y la garantía del derecho humano a un ambiente sano. Dice relación con el derecho del que goza todo ciudadano, para recurrir ante órganos imparciales y competentes, con el fin de proteger, bajo los auspicios generales del Estado, su propio ecosistema o impugnar decisiones que hayan vulnerado sus derechos en materia ambiental.

Este acceso, “sirve<sup>71</sup> para enfocar dos propósitos básicos del Ordenamiento Jurídico—el sistema por el cual la población puede defender sus derechos y/o resolver sus controversias bajo la protección general del Estado. Primero el sistema debe ser igualmente asequible para todos; segundo, debe propender a resultados que sean individual y socialmente justos”<sup>72</sup>.

Tal como se ha señalado, “el acceso a la justicia se define como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros ambiental”<sup>73</sup>. Supone un mecanismo al que todos se encuentran igualmente legitimados a acceder, y cuyos resultados deben tender a ser justos, asumiendo que se trata de una vía mediante la cual los ciudadanos ejercen un control jurisdiccional hacia la observancia de las normas ambientales.

Así, se señala “que toda persona tiene derecho a acceder a la información y participación en los temas medioambientales. Este amplio acceso se reconocerá igualmente en el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales”<sup>74</sup>. De ello es que se asocie directamente con la noción de igualdad, luego que, como señala la doctrina, “la posibilidad de obtener una solución expedita y completa por las autoridades judiciales, en el contexto de un conflicto jurídico de

---

<sup>71</sup> Texto original: “(...) serve to focus on two basic purposes of -the legal system-the system by which people may vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state. First, the system must be equally accessible to all; second, it must lead to results that are individually and socially just”, traducción libre de los autores

<sup>72</sup> Bryant Garth y Mauro Cappelletti, «Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective», 27 Buffalo Law Review 181 (1978), Página 182, <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1142>.

<sup>73</sup> Valeria Torres, «Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas», octubre de 2013. Página 9. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21751>.

<sup>74</sup> Dominique Hervé Espejo, Cristóbal Carmona Caldera, y Marcos Emilfork Orthusteguy, «Acceso a la justicia ambiental y Consulta Indígena en el procedimiento de constitución de concesiones de explotación minera en Chile», Amicus Curiae, (2021). Pág. 5. <https://derecho.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/07/PDPA-Amicus-curiae-AIAC-VF30.pdf>.

naturaleza ambiental, supone que todos los actores estén en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos<sup>75</sup>.

## **2.2. El Derecho de acción**

Antes de abordar la legitimación, se debe señalar que, acorde al Artículo 19 N°3 inciso 1° de la CPR, los habitantes del territorio nacional tienen un derecho de acción, por lo que están facultados para solicitar la tutela judicial de algún derecho o interés legítimo si afirman que sus situaciones jurídicas subjetivas requieren la tutela estatal, en los supuestos que estas hayan sido denegadas, ignoradas o violadas ya sea por un particular o la autoridad. Cumpliéndose dichos supuestos, el órgano jurisdiccional debe recibir dicha petición y dictar la resolución que corresponda según el ordenamiento jurídico<sup>76</sup>.

Tal es el denominado *derecho de acción*, herramienta o mecanismo procesal que poseen los individuos, grupos y organizaciones para acceder a la justicia especializada en asuntos ambientales, a través de procedimientos judiciales claros, equitativos, oportunos e independientes<sup>77</sup>, a fin de concretar el derecho a vivir en un ambiente sano, constituyendo, además, uno de los mecanismos por el cual los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de la regulación ambiental, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible.

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 18 de la LTA, denominado "*De las partes*", artículo que trata la legitimación activa, pero de forma acotada como ya se explicó en el capítulo I.

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

Se señala que los elementos, por cuya virtud, se configura el derecho de acceso a la justicia ambiental, son:

---

<sup>75</sup> Sergio Muñoz Gajardo, «El Acceso a la Justicia Ambiental», *Revista de Justicia Ambiental de la ONG FIMA*, n.º 6 (2014), Página 26.

<sup>76</sup> Hervé Espejo, Carmona Caldera, y Emilfork Orthusteguy, «Acceso a la justicia ambiental y Consulta Indígena en el procedimiento de constitución de concesiones de explotación minera en Chile». Página 9.

<sup>77</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 22 de febrero de 2018, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43301>.

- i. *El desarrollo de una normativa ambiental y su cumplimiento.* Esto se refiere a la necesidad de que exista una normativa sobre la materia lo suficientemente desarrollada, capaz de establecer un sistema normativo ambiental y los correctos instrumentos jurídicos para su protección. No obstante, lo anterior no es garantía de un correcto acceso a la justicia ambiental, dado que se torna necesario también contar con un cumplimiento efectivo y eficaz de aquella normativa ambiental<sup>78</sup>
- ii. *Los mecanismos de resolución de controversias.* Sobre estos mecanismos, la literatura internacional ha entendido necesaria la creación de una judicatura especializada para lograr un efectivo acceso a la justicia ambiental. La especialización es una característica esencial de los tribunales ambientales exitosos y tienen una mejor comprensión y consecuente aplicación del derecho ambiental que los tribunales ordinarios<sup>79</sup>

Por otro lado, el que el Estado garantice estas instancias de composición de conflictos bajo determinados estándares, se vincula con el derecho de acceso a la justicia ambiental, como señala la doctrina, “ este permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados, para lo cual es necesario que el Estado garantice mecanismos judiciales y administrativos adecuados, los que deben cumplir con determinados estándares en el marco de la impartición de justicia. Entre ellos se encuentra el cumplir con los principios de legalidad, efectividad, publicidad y transparencia; el establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes; el derecho a la defensa; y el derecho a la revisión por una instancia superior”<sup>80</sup>.

A pesar de ello, la creación de estos tribunales, por sí sola, tampoco asegura un adecuado acceso a la justicia ambiental, pues no necesariamente se conocerán todos los problemas ambientales en esta sede. Antes bien, la mayor o menor cantidad de

---

<sup>78</sup> Riquelme Salazar, «Los Tribunales Ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de Acceso a la Justicia Ambiental?». Página 5.

<sup>79</sup> George W. Pring y Catherine Pring, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals* (S.I: The Access Initiative, 2009), Página 14. Además, véase Harry Woolf, «Are the Judiciary Environmentally Myopic? », *Journal of Environmental Law* 4, n.o 1 (1992), Página 14 y Brian J. Preston, «Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals», *Journal of Environmental Law* 26, n.o 3 (2014), Páginas 365-393.

<sup>80</sup> Luis Cordero et al., «Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile», Informe de Políticas Públicas (Santiago, Chile: Espacio Público, 2017). Página 14.

asuntos encargados a estos tribunales, dependerá de la técnica legislativa que se utilice respecto de la competencia y la legitimación activa.

- iii. *La legitimación activa.* Este elemento ha recibido un tratamiento extenso, generando una alta controversia, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial, principalmente por la relación con la titularidad de los derechos y quien se considera como afectado. Aun así, se entiende que es necesario que dicha legitimación deba ser interpretada de una manera amplia<sup>81</sup>

Entonces, la concepción según la doctrina es que “estar legitimado supone encontrarse en una determinada relación jurídica con la materia de la acción contencioso-administrativa que se ejerce (acto jurídico o material), relación que se entiende como presupuesto para la procedencia de la acción. Así por ejemplo, contar con un interés directo o un derecho subjetivo afectado con el acto administrativo o con el hecho material de la Administración Pública, son elementos que pueden determinar que se cuente con legitimación activa”<sup>82</sup>.

Esta concepción, incluso, consagrada a nivel normativo en Chile, en el reciente Acuerdo de Escazú (ratificado por Chile el año 2022, y publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre del mismo año), asegura el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Según señala el artículo 8º, número 3 literal c), cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con “legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional”.

De esta suerte, estar legitimado activamente, supondrá encontrarse en una determinada relación previa con un acto o disposición administrativa que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna un acto o disposición ambiental.

- iv. *El igual acceso a la justicia ambiental.* Por último, la equidad en el acceso a la justicia ambiental, se configura en la medida en que, previamente, hayan sido consagrados ciertos elementos mínimos, como el derecho de accionar, que el

---

<sup>81</sup> Riquelme Salazar, «Los Tribunales Ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de Acceso a la Justicia Ambiental?». Página 9-10.

<sup>82</sup> Juan Carlos Ferrada Bórquez, Jorge Andrés Bermúdez Soto, y Francisco A. Pinilla Rodríguez, *La nueva justicia ambiental*, 1a.ed. (Thomson Reuters, 2015), Página 158.

procedimiento no sea complejo, y la superación de las barreras económicas a las cuales se ve enfrentado la parte más débil<sup>83</sup>

### **3. Estándar de cumplimiento del principio de acceso a la justicia ambiental en la legitimación activa de la Ley N° 20.600.**

Entre todos los problemas que acarrea el acceso a la justicia ambiental, destaca el acceso a tribunales especializados y una legitimación activa amplia que permita dicho acceso. Son estos los aspectos que pasaremos a analizar y ver si se cumplen con la LTA y la situación particular de las municipalidades que ya ha sido planteada en el Capítulo I.

En primer lugar, resulta claro que el hecho mismo de publicación de esta ley ya es una manifestación del *Principio de Acceso a la Justicia Ambiental*, pues crea tribunales especializados para conocer de asuntos ambientales, lo cual es un aspecto importante para lograr este derecho, como lo ha dicho la doctrina tanto nacional como comparada ya citada en los apartados anteriores.

Este principio, inclusive, consta en la discusión del Proyecto de Ley (en adelante, “PdL”) que crea los Tribunales Ambientales. Según se señala en el Mensaje del Ejecutivo, “(...) los elementos en juego a la hora de abordar la reforma a la institucionalidad y gestión ambiental, son la certeza jurídica para la inversión; la protección del medio ambiente y el acceso a la justicia ambiental”<sup>84</sup>.

Lo anterior resulta coherente con el artículo 18 original del proyecto, que regulaba la legitimación activa en los siguientes términos:

“Artículo 18.- Estarán legitimados para intervenir ante el tribunal las personas naturales o jurídicas que se encuentren en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880.”

Esa disposición, a su turno, nos remite al artículo 21 de la Ley N° 19.880, el cual señala:

---

<sup>83</sup> Riquelme Salazar, «Los Tribunales Ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de Acceso a la Justicia Ambiental?», Página 11.

<sup>84</sup> Historia de la Ley 20.600, Página 4

“Artículo 21.- Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

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

En vista de lo anterior, la propuesta inicial, ciertamente, consideraba una legitimación activa mucho más amplia que la finalmente aprobada, lo cual hubiese ido en beneplácito de las Municipalidades, pues, sin dudas, no hubiesen tenido los problemas, en un comienzo insoslayables, para poder ser reclamantes ante los TA. Esto debido a que el tenor del artículo 17 N° 9 del PdL, referido a la reclamación por falta de debida consideración de observaciones ciudadanas, se describía en orden a, conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la resolución del Comité de Ministros que resuelva el recurso administrativo cuando las observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, de conformidad a lo señalado en el artículo 29 y 30 bis de la ley N° 19.300<sup>85</sup>.

Así, no requiere de la formulación de observaciones por parte de los municipios, como sí lo exige la actual Ley, dado que habla de “las” observaciones y no “sus” observaciones. Luego, pueden las Municipalidades ser consideradas interesadas en el procedimiento administrativo de evaluación en razón de los numerales 2 y 3 del artículo 21 de la Ley N° 19.800, en razón de la falta de consideración de los instrumentos de planificación territorial (IPT) y PLADECOS.

Pese a lo anterior, la redacción final fue distinta, generando los problemas *supra* analizados para las Municipalidades. En efecto, estando vedada la formulación de observaciones y posterior reclamación, se pierde la posibilidad de reclamar por la falta de consideración de estos instrumentos, al menos para un órgano del Estado. Podría una persona natural realizar

---

<sup>85</sup> Historia de la Ley 20.600, Página 8

observaciones sobre estos instrumentos y posteriormente reclamar, pero esto implica problemas de asimetría de información y complejidad de los instrumentos que no siempre permitirá a todas las comunidades realizar las observaciones necesarias para lograr su posterior legitimación activa.

Por lo demás, puede ocurrir que el interés de la Municipalidad contenido en su IPT o PLADECO no sea el mismo de la comunidad, por lo que quedaría desprotegida la protección de estos instrumentos.

Si bien los tribunales resolvieron el problema, existe el peligro de que esta tendencia jurisprudencial no sea permanente, como ya se analizó. Así, el principio de acceso a la justicia ambiental no se encuentra del todo consagrado al permanecer la ley que posibilita un giro jurisprudencial en orden a negar nuevamente el acceso a la justicia ambiental.

De este modo, una solución legislativa idónea para proteger este principio y una solución específica, es crear una institución que en términos de legitimación activa, no exhiba trabas legales y que permita, ante los mismos tribunales ambientales, reclamar la falta de consideración de una RCA de los PRCs y PLADECOS.

## CAPÍTULO III: EL OMBUDSMAN COMO UNA ALTERNATIVA POSIBLE

### 1. Antecedentes

Uno de los problemas que en materia ambiental han sido planteados como insolubles para la legislación chilena, es su cumplimiento efectivo por parte de los destinatarios. Según se advierte, muchas de las normas de incidencia ambiental son eludidas o, francamente, incumplidas.

Conminados por esto, se hace especial hincapié en la importancia de la participación de la ciudadanía, cuyo genuino interés en la preservación del medioambiente, será clave para amplificar la observancia de las leyes destinadas a protegerlo. No obstante, dado los múltiples obstáculos legales para exigir su protección, este interés no se ha extendido del todo en la sociedad, desincentivando entre la comunidad la promoción de acciones concretas en resguardo de su hábitat.

Ante este problema de ineficacia de la propia norma ambiental, se sostiene que, para que ésta sea un instrumento efectivo con el que conseguir los fines que se persiguen con su dictación, es necesario el compromiso y la participación de toda la comunidad, de modo que sea objeto de la ley, la promoción de, al menos, tres virtuosas tareas<sup>86</sup>, las cuales son:

- 1° Fomentar que la comunidad organizada tenga capacidad de responder frente al deterioro del medioambiente;
- 2° Buscar la creación en el ordenamiento jurídico chileno que vele por el cumplimiento de las normas de índole ambiental; e
- 3° Incorporar de manera urgente programas en el ámbito educacional para lograr la internalización de las normas ambientales<sup>87</sup>.

En nuestro país, en todos los periodos presidenciales desde la recuperación de la democracia, se ha intentado introducir la participación de la ciudadanía en el ordenamiento jurídico, presentándose, al efecto, diversos proyectos de reforma constitucional y de ley que han tenido

---

<sup>86</sup> Pedro Fernández Bitterlich, *Manual de derecho ambiental chileno*, 3. ed., actualizada con la nueva institucionalidad, Colección Tratados y manuales (Santiago, Chile: Legal Publishing, 2013). Página 66-67

<sup>87</sup> Ibid.

por objeto la creación de un *Ombudsman o Defensor Ciudadano*<sup>88</sup>, pero cuya tramitación nunca ha logrado llegar a destino. El caso más reciente tuvo lugar con la propuesta de Nueva Constitución de 2022 que, como bien sabemos, se rechazaría al tenor del plebiscito nacional celebrado en septiembre de 2022.

Pese a ello, se hace evidente la voluntad del constituyente y el legislador de hacerse cargo de la segunda tarea antes mencionada. En este sentido, se ha señalado que “el *Ombudsman* es una herramienta muy útil que debería permitir a la comunidad la concreción de medidas que satisfagan las reclamaciones que se puedan hacer sobre actos de la administración que vulneren la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República”<sup>89</sup>. Sin embargo, cabe tener especial cuidado en la forma en que dicha nueva institución pueda desenvolverse en materia de defensa medioambiental.

## **2. Hacia una conceptualización de la institución del Ombudsman**

### **2.1. Definición, orígenes y desarrollo**

Desde un punto de vista etimológico, la palabra *Ombudsman* es de origen sueco, y tal como señala la doctrina, “denota a una persona que actúa por cuenta de otra, sin tener un interés personal en el asunto en que interviene”<sup>90</sup>, doctrina que, dividiendo la palabra en dos, nos indica que, “El término proviene de los vocablos *ombuds* que quiere decir protector, y *man*, que quiere decir hombre”<sup>91</sup>.

Esta noción es difícil de sustentar por sí misma debido a su vaguedad y a que su actual significado difiere en gran medida de su primitiva concepción, a la vez que se hace imposible definirlo de forma plena según su naturaleza jurídica, pues esta varía en los diversos sistemas jurídicos en que se presenta. Aunque, si revisamos las distintas clases de Ombudsman en el derecho comparado, encontramos que comúnmente se caracteriza por tener una autoridad moral

---

<sup>88</sup> Se han aceptado también otras denominaciones, tales como: Defensor del Usuario o Defensor del Pueblo

<sup>89</sup> Diego Lillo Goffreri, «Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental. Análisis del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano y propuestas alternativas para Chile», *Centro de Estudios FISCALIA del Medio Ambiente (FIMA)*, 2007, Página 3.

<sup>90</sup> Francisco Alejandro Aránguiz Mardones, «Mejoras que ofrece un Ombudsman al Sistema de Evaluación Ambiental» (Universidad de Chile, 2015), Página 67, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/136582/Mejoras-que-ofrecen-un-Ombudsman-al-Sistema-de-Evaluaci%C3%B3n-Ambiental.pdf?sequence=1>.

<sup>91</sup> Jorge Mario Quinzio Figueiredo, *El ombudsman: el defensor del pueblo* (Editorial Jurídica de Chile, 1992).Página 14.

o *auctoritas*, teniendo como objetivo defender y promover los derechos de las personas, representándolas en relación a las reclamaciones que se enmarquen dentro de su competencia<sup>92</sup>.

En este sentido, tiene cercana relación con el concepto de representación o mandatario<sup>93</sup>, términos conocidos en nuestra tradición jurídica. En este contexto, cabe finalmente entender el Ombudsman como lo señala Díaz Fuenzalida, es decir “aquella persona que actúa como vocero o representante, o cuya tarea es cuidar de los intereses de otras, que recibe e investiga las quejas ciudadanas contra actos injustos del gobierno”<sup>94</sup>.

En términos históricos, se considera que esta institución se remonta a la Constitución Sueca del año 1809, en la que estableció la dignidad del *Justitie Ombudsman*. La figura se estableció como una especie de control que no dependiera exclusivamente del Ejecutivo, ya que la figura nació del enfrentamiento que se daba entre el Parlamento y el Rey, por lo que el cargo fue pensado como una forma de moderación entre las facultades del rey junto con las del Parlamento<sup>95</sup>. Fue una de las primeras manifestaciones de organismos que buscaron proteger a las personas frente al uso del poder abusivo de parte de agentes del Estado, propagándose rápidamente dentro de Europa y, posteriormente, a países latinoamericanos<sup>96</sup>.

No obstante, el afianzamiento del Ombudsman en el ordenamiento sueco no provocó una inmediata propagación de la figura a otros países, ni siquiera a los más cercanos. Se creía -de manera errónea- que la institución no triunfaría en sistemas jurídicos diferentes al del país sueco. Es por esto por lo que pasaron más de cien años para que otro país -Dinamarca- estableciera el Ombudsman en su Constitución de 1953, iniciando así una fuerte expansión de la figura, antecedida por su adecuada adaptación a los distintos ordenamientos jurídicos en los cuales encontraría validez<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Lillo Goffreri, «Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental. Análisis del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano y propuestas alternativas para Chile». Página 5.

<sup>93</sup> Ricardo Pellon, «Las metamorfosis del “Ombudsman”», *Documentación Administrativa*, n.º 161 (1974), Página 19.

<sup>94</sup> Juan Pablo Díaz Fuenzalida, «El Ombudsman del siglo XXI: Estudio para su institucionalización en Chile» (Universidad Autónoma de Madrid, 2018). Página 50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=147049>.

<sup>95</sup> Jorge Luis Maiorano, «El ombudsman sueco», *Revista de Derecho Público*, n.º 35/36 (1984). Página 117. doi:10.5354/rdpu.v0i35/36.43721.

<sup>96</sup> Para más información referente a la historia de la institución antes de 1809, véase Díaz Fuenzalida, «El Ombudsman del siglo XXI».

<sup>97</sup> Susana Mérida Díaz, «La protección del medio ambiente desde la perspectiva del defensor del pueblo andaluz», *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 4 (2008), Página 252.

En efecto, la incorporación del Ombudsman en el ordenamiento jurídico danés, al ser de una naturaleza diferente al sueco, introduciendo más elementos en común con la tradición continental, generó el impulso necesario para su adopción por otros países<sup>98</sup>. Sin embargo, después de la segunda mitad del siglo XX, y en especial en Sudamérica, se amplió el concepto, para pasar a comprender, una institución nacional de promoción y protección de derechos humanos<sup>99</sup>.

## 2.2. Funciones y orgánica del Ombudsman

En relación a sus funciones, inicialmente el Ombudsman tuvo la misión de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, teniendo la facultad de presentar demandas ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, contra los que en el desempeño de sus funciones hubiesen incurrido en un incorrecto cometido en relación a las obligaciones propias de su cargo<sup>100</sup>.

Por lo mismo, ha sido señalado como el instituto llamado a defender la observancia de la ley, y, en específico, los derechos subjetivos de los ciudadanos frente a los errores de la Administración. Es este significado el que se ha masificado por el mundo y por el cual la institución es conocida<sup>101</sup>. De allí que se le conciba como un representante, un comisionado o, si se quiere, un protector, aunque uno bastante especial, pues lo designa el Parlamento para supervisar a la Administración<sup>102</sup>.

Se señala que<sup>103</sup>, “el modelo más clásico de Ombudsman dice relación con una persona elegida por el Poder Legislativo – aunque separada de éste -, premunida de autoridad para supervisar el actuar de la Administración y el Poder Ejecutivo, mediante investigaciones sobre sus conductas”.<sup>104</sup> De este modo, ejerce facultades fiscalizadoras e investigativas, por cuya virtud

---

<sup>98</sup> Díaz Fuenzalida, «El Ombudsman del siglo XXI». Página 59.

<sup>99</sup> Ibid. Página 71.

<sup>100</sup> Maiorano, «El ombudsman sueco». Página 117.

<sup>101</sup> Pellon, "Las metamorfosis del "Ombudsman". Página 19.

<sup>102</sup> Mireille Roccatti V, «El Ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos», *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 55-56 (1999). Página 12.

<sup>103</sup> Cita original: “The classical ombudsman model, a public sector office appointed by but separate from the legislature, is given the authority to supervise the general administrative conduct of the executive branch through investigation and assessment of that conduct”, la que se señala en el texto es traducción libre de los autores.

<sup>104</sup> Najmul Abedin, «Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification», *Administration & Society* 43, n.º 8 (2011). Pagina 4.

indaga, concluye y recomienda modificaciones luego de tomar conocimiento de supuestos de hecho<sup>105</sup>

Otra de sus más importantes características es la *independencia*. El órgano debe ser (y ser percibido) completamente autónomo en el ejercicio de sus funciones. El hecho de que sea nombrado por el Parlamento aporta a la sociedad la idea de que no está controlada por el Ejecutivo<sup>106</sup>, por lo que esta autonomía debe estar referida a la Administración, especialmente porque sus actuaciones no están sujetas a constante vigilancia. Esto, sin embargo, no significa que el Ombudsman siempre esté del lado del ciudadano, sino que debe mirar a ambas partes del conflicto<sup>107</sup>, ya que el concepto de imparcialidad también contribuye a fortalecer su independencia<sup>108</sup>.

En lo tocante a lo procedimental, el Ombudsman debe procurar porque sus principios orientadores sean la celeridad, rapidez y el fácil acceso al mismo, de modo que los ciudadanos entiendan que acceder a él es un trámite simple, tanto en una primera etapa como en el seguimiento del caso. La idea es la aplicación del principio de informalidad, por cuya suerte, cabe eliminar todo tipo de trabas innecesarias, pues al no pertenecer a la Administración, es preferible que no se transforme en algo excesivamente burocrático<sup>109</sup>

De esta manera, el ciudadano se ve impulsado a llevar su queja al Ombudsman porque este último va a conocer su caso de manera directa, buscando que sus intereses se vean tutelados prontamente, siendo él la persona que determinará la viabilidad del reclamo, no el Ejecutivo, ni tampoco el Parlamento<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Lorena González Volio, «Los ombudsman en América Latina y su incidencia política», *Revista IIDH* 49 (2009). Página 169.

<sup>106</sup> Pellon, "Las metamorfosis del "Ombudsman". Página 41

<sup>107</sup> Cita original: "The ombudsman is not the complainant's advocate. He looks at both sides of the case and decides who is justified and who is not", la señala en el texto es traducción libre de los autores.

<sup>108</sup> Mary A. Marshall y Linda C. Reif, «The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution», *Alberta Law Review* 34 (1995), Página 218, doi:10.29173/alr1108.

<sup>109</sup> Díaz Fuenzalida, «El Ombudsman del siglo XXI». Página 169.

<sup>110</sup> María Virginia Marcano Duran y Jean-Denis Rosales Gutierrez, «El Sentido Histórico de la Institución del Ombudsman», *Sapientia Organizacional* 6, n.º 12 (2019). Página 130.

### **3. Proyectos del Ombudsman en Chile**

Actualmente, Chile no consagra la institución del Ombudsman en su ordenamiento. Sin embargo, su incorporación ha sido discutida en varias oportunidades.<sup>111</sup> En efecto, desde 1991 se han presentado diversos proyectos de ley que han tenido por objeto la creación de un Ombudsman, los cuales, como hemos señalado, no han logrado finalizar su tramitación.

Pese a ello, conviene revisar cada una de estas propuestas, luego que nos servirá para delinear un diseño tentativo de las atribuciones que podría tener un modelo de Ombudsman adaptado a nuestra realidad.

Para ello, en la presente sección se hará una descripción de los distintos boletines normativos en que están contenidos, haciendo una breve referencia histórica sobre su elaboración y explicando, en líneas generales, sus objetivos. Además, se procederá a analizar los artículos relacionados con las funciones del Ombudsman, a efectos de determinar si permiten solucionar el problema de las municipalidades, quid de nuestra investigación. El objetivo es responder a la pregunta acerca de si, los proyectos referidos a la institución en comento, logran solucionar el problema de justicia ambiental planteado en los capítulos previos.

#### **3.1. Boletín N° 332-07 Proyecto de Reforma Constitucional sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo<sup>112</sup>**

El boletín 332-07 hizo ingreso a la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, el martes 9 de abril de 1991, en la sesión 43°, mediante mensaje de S.E el Presidente de la República, cargo que a la fecha era ocupado por Patricio Aylwin.

El 28 de abril de 1992, la Cámara de Diputados, mediante un oficio de ley a la Cámara Revisora, le prestó su aprobación. Con fecha 5 de mayo del mismo año, el proyecto pasó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, la cual emitió un primer informe al respecto, con fecha 2 de agosto de 1994, el cual proponía su archivo previo acuerdo de la Cámara de Diputados. Sería finalmente archivado el 13 de diciembre de 1994.

---

<sup>111</sup> Sin perjuicio de que existen instituciones que podrían asimilarse a ella, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

<sup>112</sup> Información disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=1270&prmBOLETIN=332-07>

El proyecto proponía agregar el capítulo “VII Bis” a la CPR, incorporando al efecto, la figura del *Defensor del Pueblo*, organismo autónomo e independiente, y revestido de facultades con las que fiscalizar el estricto apego u observancia por parte de la Administración del Estado a los derechos civiles y políticos, dejándose al margen de ello, al Poder Legislativo y Judicial.

Así lo establece el artículo 83 Bis, el que dispone la creación de,

“Un Organismo autónomo, independiente de toda otra autoridad, con el nombre de Defensor del Pueblo, que tendrá por finalidad conocer, investigar y evaluar el respeto, por los órganos de la Administración del Estado, de los derechos a que se refieren los números 1 al 8, ambos inclusive, 12, 13, 14 y 15 del artículo 19° de esta Carta, con el objeto de propender a su pleno imperio”.

A renglón seguido, el precepto establece restricciones a sus potestades, señalando que,

“En el cumplimiento de su función este Organismo no interferirá en el ejercicio de las facultades que corresponden a las autoridades políticas, administrativas, jurisdiccionales y de control, todas las cuales, sin embargo, deberán proporcionarle los antecedentes e informes que indique la ley. Podrá también hacerles presente su parecer en relación a los casos de que tome conocimiento y sugerir a los Poderes Públicos las reformas de las normas jurídicas destinadas a lograr la plena vigencia de los derechos constitucionales ya referidos”.

La norma no menciona ningún mecanismo mediante el cual el Defensor del Pueblo pueda impetrar acciones legales ante tribunales judiciales o recursos ante la Administración, ya sea de oficio, o a petición de parte por algún ciudadano y/o comunidad. Es más, el inciso segundo del citado artículo señala que el Ombudsman no interferirá en las funciones de dichas autoridades, manteniendo a esta nueva institución alejada de cualquier conflicto con otro organismo del Estado. Es decir, impidiendo su intervención en cualquier forma en un contencioso administrativo.

La única forma en que este proyecto podría aportar en la solución del problema es formulando una propuesta al poder ejecutivo y/o legislativo en orden a reformar las leyes ya existentes. Así, el Ombudsman creado con este proyecto de ley podría proponer una reforma legislativa al poder ejecutivo y/o legislativa para que le otorgue al Ombudsman -es decir, a él mismo- la posibilidad de formular observaciones en un proceso PAC, o interponer recursos administrativos

directamente en contra de una RCA, o accionar por la vía judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa, o cualquier otro mecanismo que permita, en definitiva, solicitar la invalidación de una RCA por inobservancia de los PRC y/o los PLADECOS.

Si bien este proyecto existía en un momento en que ni el SEA ni los TTAA se habían creado - es más, ni siquiera la Ley N.º 19.300 existía- el problema radica en que no contempla posibilidad alguna de accionar contra algún organismo estatal por otros actos administrativos, por lo que la intención del legislador en este sentido está clara: negar legitimación activa en el contencioso administrativo general al Ombudsman.

### **3.2. Boletín N° 333-07 Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Defensor del Pueblo<sup>113</sup>**

El boletín 333-07, hizo ingreso a la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, con fecha 9 de abril de 1991, mediante mensaje de S.E. el Presidente de la República. No obstante, con fecha 4 de octubre de 1994, se solicita su archivo por la Comisión de Constitución, quedando definitivamente archivado el 2 de diciembre de 1994, siendo la Secretaria General de la Presidencia la que acepta dicha solicitud.

El proyecto versaba exclusivamente sobre la creación del Defensor del Pueblo, diferenciándose del boletín 332-07, siendo, a este propósito, mucho más exhaustivo en su regulación por ser de rango legal y no constitucional. Constaba de veinte artículos, los cuales reproducían las características esenciales de la institución, tales como su independencia, elección conjunta entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, su obligación de generar informes y rendir cuenta al Parlamento, además de señalar el organismo al cual debe fiscalizar: la Administración Pública.

Así lo dispone el artículo 1º, al señalar que,

“Sus funciones serán conocer, investigar y evaluar si se respetan por los órganos de la Administración Pública los derechos humanos garantizados en los números 1 al 8, ambos inclusive, 12, 13, 14 y 15 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, así

---

<sup>113</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=2477&prmBOLETIN=333-07>

como los derechos similares establecidos por los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, con el objeto de propender a su pleno imperio.”

Y que refrenda el artículo 18, luego que disponga que,

“El Defensor del Pueblo podrá recomendar a los órganos competentes la aprobación, derogación o modificación de la Constitución, leyes y demás normas del ordenamiento jurídico. También podrá recomendar la ratificación de tratados internacionales. Asimismo, propondrá a los poderes públicos y a los órganos de la Administración del Estado, la adopción de soluciones a las situaciones que conozca.”

La normativa no se refiere a ninguna clase de mecanismo por el cual el Defensor del Pueblo pueda ejercer acciones legales ante tribunales judiciales o recursos ante autoridades administrativas, tanto de oficio o a petición de parte.

El artículo 18 permite formular una solución, ya que el Defensor del Pueblo podría dirigirse al Poder Legislativo y/o Ejecutivo para que se le otorgue la posibilidad de interponer recursos administrativos directamente en contra de una RCA, accionar por la vía judicial antes de agotar la vía administrativa o la posibilidad de formular observaciones en un proceso PAC.

Es así como, al igual que el Boletín 332-07, el proyecto mantiene el problema al no considerar ninguna posibilidad para accionar en contra de organismos estatales por sus actos administrativos.

### **3.3. Boletín N° 2115-03 Proyecto de Ley que crea la Defensoría Nacional del Usuario<sup>114</sup>**

El boletín 2115-03 hizo ingreso a la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, con fecha 5 de noviembre de 1997, en la sesión 13°, mediante mensaje de S.E. el Presidente de la República, cargo que a la fecha era ocupado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El 17 de marzo de 1998, S.E. el Presidente de la República incluye el proyecto en la Legislatura Extraordinaria 337, y con esa misma fecha, en la sesión 1°, lo retira de la misma. El 22 de junio de 1998, en su primer informe de la comisión respectiva en la Cámara de Diputados, se entiende retirado.

---

<sup>114</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=272&prmBOLETIN=2115-03>

Respecto a sus facultades, presenta similitud con los demás proyectos, pero siempre enmarcado dentro de la Administración del Estado – de la que forma parte -, teniendo las potestades para investigar, evacuar informes, requerir información y defender los derechos y libertades individuales y colectivas de la ciudadanía, en relación con los prestadores de servicios públicos.

Según expresa el artículo 2º,

“El objeto de la Defensoría Nacional del Usuario será velar por la defensa y protección de los usuarios ante la actividad de prestación de servicios de utilidad pública, ya sea que ésta se efectúe por empresas u organismos públicos, como por entidades privadas en régimen de concesión, tales como los servicios públicos de distribución eléctrica, de telecomunicación, sanitarios, de transporte y suministro de gas, etc.

El artículo 3º, por su parte, enumera las potestades del organismo, incluyendo en éstas la facultad de,

1. Investigar los actos u omisiones que puedan amenazar, perturbar o lesionar los derechos de los usuarios en las actividades señaladas en el artículo anterior.
2. Formular sugerencias y recomendaciones para mejorar la prestación de los servicios de utilidad pública.
3. Representar a dichas entidades, organismos o autoridades, respecto de los actos u omisiones abusivos, negligentes o arbitrarios ocurridos con ocasión de la prestación del servicio respectivo.
4. Realizar, directamente o a través de entidades especializadas, estudios relacionados con la prestación de los servicios, a fin de fortalecer la protección de los derechos de los usuarios.
5. Promover un entendimiento voluntario entre los usuarios afectados en sus derechos de tales y la empresa, organismo o entidad prestadora del servicio de utilidad pública de que se trate.
6. Actuar como parte, representando el interés colectivo y general de los usuarios, en toda clase de procedimientos judiciales, que digan relación con los servicios de utilidad pública comprendidos en su ámbito de acción, con todos los deberes y atribuciones que le correspondan como tal.

En el ejercicio de las acciones antes señaladas, la intervención de la Defensoría Nacional del Usuario podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, tal como lo consigna el artículo 11 del proyecto. A su turno, de acuerdo al artículo 12, estarán legitimados para dirigirse a ésta, instando su intervención,

- “1. Cualquier persona que ostente la condición de usuario de los servicios y actividades señalados en el artículo 2 y que, previamente, haya dirigido su reclamación ante los órganos fiscalizadores o los organismos públicos responsables de la prestación de los servicios.
2. Las Juntas de Vecinos, las organizaciones comunitarias, las organizaciones de consumidores y usuarios, las organizaciones gremiales y cualquier otra entidad asociativa de interés social.”

Además, establece el inciso tercero del artículo 14,

“En cualquier caso, suspenderá sus actuaciones si el asunto objeto de su intervención estuviere o quedare sometido al conocimiento de los Tribunales de Justicia, sin perjuicio de lo preceptuado en el número 6 del artículo 3 de esta ley.”

El proyecto le otorga facultades expresas a la Defensoría para actuar como parte en procedimientos judiciales, cumpliendo el mandato establecido en el artículo primero. Entendiendo que el SEA presta servicio de utilidad pública, al considerarse un organismo del Estado bajo el artículo 1º inciso segundo de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, estaría bajo el ámbito de acción de la Defensoría.

Aun así, el proyecto no se refiere en ningún momento a la posibilidad de reclamar dentro de un procedimiento administrativo, teniendo el interesado que agotar esa vía previamente para recurrir a esta institución, por lo que el problema se mantiene: no existe posibilidad de interponer recursos administrativos directamente en contra de una RCA, accionar por la vía judicial antes de agotar la vía administrativa o la posibilidad de formular observaciones en un proceso PAC.

### **3.4. Boletín N° 2605-07 Proyecto de Reforma Constitucional que crea el Defensor del Ciudadano<sup>115</sup>**

El boletín 2605-07, hizo ingreso al Senado, en primer trámite constitucional, con fecha 18 de octubre del año 2000, pasando a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. El 13 de marzo del 2002, se incluye en convocatoria a Legislatura Extraordinaria 346, para que luego, con fecha de 11 de noviembre de 2003, en el primer informe de la comisión, se dé cuenta del Oficio de S.E. el Presidente de la República, el cual comunicaba el retiro del proyecto, siendo archivado el 2 de marzo del año 2004.

Este proyecto, buscaba la inclusión de un nuevo capítulo en la Carta Magna, el cual sería el IX, incorporándose dentro del mismo los artículos 89 A, B y C. Los artículos dan cuenta de las principales características, facultades y atribuciones del órgano, teniendo como misión principal la defensa y promoción de los derechos de los ciudadanos, frente a los actos u omisiones de la Administración, circunscrito a la satisfacción de necesidades públicas, incluyendo la posibilidad de ejercer acciones judiciales.

Así lo corrobora el artículo 89 A, al expresar que, la Defensoría del Ciudadano,

“velará por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas.”

Para el cumplimiento de sus funciones, continúa,

“podrá inspeccionar la actividad de los órganos de la Administración del Estado, pudiendo formular sugerencias, recomendaciones y/o informes, que no tendrán carácter de vinculantes, destinados a la adopción de medidas que corrijan o eviten acciones que afecten la regularidad, continuidad e igualdad en la satisfacción de las necesidades públicas a su cargo.”

“Para ello, la Defensoría podrá ejercer las acciones judiciales dispuestas por la Constitución y las leyes, ante todo acto u omisión de los órganos de la Administración, que afecten derechos e intereses colectivos o difusos.”

---

<sup>115</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=1519&prmBOLETIN=2605-07>

Además, ordena el mismo artículo

“Las competencias y atribuciones señaladas, podrán ser ejercidas por el Defensor del Ciudadano respecto de las personas, naturales o jurídicas, que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública.”

La norma referida, en su inciso tercero, señala expresamente que la Defensoría del Ciudadano tiene facultades para impetrar acciones judiciales que estén establecidas en la Constitución y las leyes, sin mencionar si ello lo puede hacer de oficio o a solicitud de parte, lo que respecto de los demás boletines es un avance, ya que otorga al Ombudsman la atribución expresa para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado.

Aun así, la norma enfrenta el siguiente problema: no existe ley alguna en la que pueda ampararse la intervención de la Defensoría, tanto en el procedimiento administrativo como ante los tribunales de justicia, para buscar la invalidación de una RCA por inobservancia de los PRC y/o PLADECOS. Si bien puede ejercer las acciones judiciales correspondientes, el problema que existe en el contencioso administrativo ambiental es que se requiere del agotamiento previo de la vía administrativa, y para esto no se encuentra habilitada la Defensoría en este proyecto. De todos modos, esta omisión puede deberse a que el proyecto ingresó con anterioridad a la LBPA.

### **3.5. Boletín N° 3429-07 Proyecto de Reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano<sup>116</sup>**

El boletín 3429-07, hizo ingreso en primer trámite constitucional, a la Cámara de Diputados, con fecha 4 de diciembre de 2003, mediante mensaje de S.E. el Presidente de la República cargo que era ocupado, en ese entonces, por Ricardo Lagos Escobar.

El proyecto tuvo urgencia simple desde el 2 de marzo de 2004. Con fecha 19 de abril de 2006, la Comisión de Derechos Humanos solicita se le remita el proyecto, a lo cual se accede. El 12 de junio de 2008, la Comisión de Constitución solicita que el mismo se le remita para su estudio, acordándose. El día 4 de junio de 2008, la Comisión de Derechos Humanos emite el primer

---

<sup>116</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=3748&prmBOLETIN=3429-07>

informe. Con fecha 7 de octubre de 2008, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia emitió su informe respectivo.

El día 8 de octubre de 2008, se votó el proyecto en la Cámara de Diputados, aprobándolo en general. Por tanto, la iniciativa volvió a las Comisiones unidas de Constitución, Legislación y Justicia, y Derechos Humanos. Durante las fechas del 29 de octubre y 5 de noviembre del año 2008, se realizaron las sesiones correspondientes para el segundo informe de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, las cuales recomendaron aprobar el proyecto. Luego, con fecha 12 de noviembre de 2008, se realizó la discusión particular en la Cámara de Diputados, en la cual no se alcanzó el quórum referido y se rechazó el proyecto, comunicándose dicha situación mediante Oficio dirigido a S.E. el Presidente de la República.

La regulación buscaba la modificación de la CPR, mediante la incorporación del Capítulo IX A, inmediatamente después del artículo 89, el cual se denominará “Defensor del ciudadano”, estableciendo tres nuevos artículos: el 89 A, 89 B, y el 89 C. El órgano vendría a fiscalizar los actos de la Administración del Estado y los particulares que satisfagan necesidades públicas, otorgándole, para ello, diversas facultades, como la posibilidad de realizar investigaciones e informes, ejercer acciones judiciales y formular sugerencias y recomendaciones dirigidas tanto al órgano perteneciente a la Administración del Estado, como al particular que satisface necesidades públicas.

Así es consagrado por el inciso segundo del artículo 89 A, el que preceptúa que,

“Para el cumplimiento de sus funciones, el Defensor del Ciudadano podrá inspeccionar la actividad de los órganos de la Administración del Estado, pudiendo formular sugerencias, recomendaciones o informes a las respectivas autoridades, los que no tendrán carácter de vinculantes y se orientarán a la adopción de medidas que corrijan o eviten acciones u omisiones que afecten negativamente la regularidad, continuidad e igualdad en la satisfacción de las necesidades públicas a su cargo.

Sigue el artículo, en el inciso tercero, estipulando que,

“Asimismo, podrá también incoar las acciones judiciales necesarias para la debida protección de los derechos e intereses supraindividuales que la CPR le encarga, incluida,

en su caso, la que contempla el artículo 20, como asimismo las pertinentes acciones legales de igual naturaleza.”

Las acciones legales señaladas en el inciso anterior permitirían accionar ante el órgano administrativo, sin embargo, la redacción no es clara y termina siendo vaga, ya que no especifica que abarca el concepto de “acciones legales de igual naturaleza”. No se determina si puede entenderse que dicha facultad le permite intervenir en el procedimiento administrativo, formulando observaciones PAC o interponiendo recursos administrativos, por lo que no soluciona el problema. En principio, podría interpretarse que no puede, pues le otorga expresamente el ejercicio de acciones judiciales y la acción de protección, los cuales serían de naturaleza distinta a los recursos administrativos. Por otra parte, el proyecto ingresó en una época en que ya se había publicado la LBPA, sin embargo, no se le otorga de manera expresa el ejercicio de los recursos de reposición y jerárquico.

En cuanto a las atribuciones judiciales, este proyecto cuenta con ellas expresamente, otorgando impulso al Defensor, sin especificar si es de oficio o a petición de parte, para por ejemplo, recurrir ante un TA. Es así como se genera un mayor acceso a la justicia ambiental, pero el problema subsiste frente al órgano administrativo y la necesidad de agotar esta vía previamente.

### **3.6. Boletín N° 6232-07 Proyecto de Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas<sup>117</sup>**

El Boletín 6232-07, ingresó a la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, con fecha 4 de diciembre de 2008. El proyecto se originó por mensaje de S.E. Presidente de la República, cargo que a esa fecha era ocupado por Michelle Bachelet Jeria.

El 4 de diciembre de 2008, el proyecto pasó a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, teniendo suma urgencia desde esa misma fecha. La comisión emitió el primer informe con fecha 9 de diciembre del mismo año. A fecha 3 de marzo de 2009, se realizó un informe complementario de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, sobre el mismo proyecto. Con fecha 10 de marzo de 2009, en sesión de la Cámara de Diputados, se procedió a la discusión general del proyecto, declarándose aprobado también en particular, dándole cuenta

---

<sup>117</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=6630&prmBOLETIN=6232-07>

de la situación al Senado, en la misma fecha que la sesión. Desde entonces no se ha avanzado en la tramitación del proyecto, encontrándose en la actualidad en segundo trámite constitucional.

El proyecto consta de los artículos 54 bis, ter y quater, los cuales establecían las funciones principales de la institución, resguardando los derechos frente a la acción o de órganos de la Administración del Estado y de personas jurídicas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública. Al igual que en los proyectos anteriores, la norma dispuso la creación de un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, designado, esta vez, con el nombre de *Defensoría de las Personas*.

En lo medular, la institución tendría a su cargo la promoción y resguardo de los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile que se encuentren vigentes y en las leyes, frente a los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y de personas jurídicas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública. Tal como prescribe el artículo 54 bis, en su inciso segundo,

“Para el cumplimiento de su tarea, la Defensoría de las Personas podrá tramitar quejas o reclamos o, en su caso, mediar ante el organismo o servicio público que corresponda, pudiendo acceder a la información de las entidades requeridas, las que estarán obligadas a prestar colaboración.”

Asimismo, la norma le permite formular observaciones, recomendaciones o sugerencias a las respectivas autoridades - aunque sin efectos vinculantes-, además de permitirles interponer recursos y acciones constitucionales y legales respecto de los derechos y garantías mencionados en el primer inciso de este artículo y cuyo ejercicio se impida, amenace o perturbe.

El inciso cuarto del artículo otorga expresamente al Ombudsman la facultad de interponer recursos y acciones a nivel constitucional y legal, dejando para una ley orgánica constitucional posterior los supuestos en que los puede ejercer.

El proyecto por sí mismo no soluciona el problema porque no hay manera de saber en qué casos la institución puede accionar, lo cual se debe a que el proyecto dejó ese detalle para una ley posterior. Aun así, la reforma constitucional deja abierta la posibilidad de que la ley orgánica que se dictara pudiese regular la situación ante el contencioso administrativo en detalle, por lo que existe la eventualidad de que la figura pueda formular observaciones en los procesos administrativos de evaluación ambiental de proyectos, lo que le permitiría representar a la

municipalidad en el PAC para posteriormente, si ocurriese, recurrir administrativamente por falta de consideración de su observación.

### **3.7. Boletín N° 10193-07 Reforma Constitucional que sustituye cada uno de los capítulos de la Carta Fundamental<sup>118</sup>**

El boletín 10193-07, hizo su ingreso, en primer trámite constitucional, a la Cámara de Diputados, con fecha 11 de junio de 2015. El proyecto, tal como su nombre lo indica, deseaba refundir por completo la CPR. Sin embargo, para efectos de este trabajo, el apartado relevante es el que propone la sustitución del Capítulo XIII, por un Capítulo XII, el cual trataría sobre la Defensoría de las personas.

Con la misma fecha de su ingreso a la Cámara, el proyecto paso a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Sin embargo, no es sino hasta el 30 de octubre de 2019, en pleno contexto del estallido social, que se solicita un acuerdo para refundir los siguientes boletines: 7769-07, 10014-07, 10193-07, y 12630-07. Luego, con fecha 7 de noviembre del mismo año, se añaden el 7792-07, 11173-07, y el 13024-07.

Dicha solicitud fue acordada en la misma fecha. El 17 de diciembre del 2019 se realiza el primer informe de la Comisión. Todos estos boletines tenían la característica común de que contenían mecanismos de reforma a la Constitución, ya que lo que se buscaba era la modificación del Capítulo XV del mismo cuerpo legal, para dar cumplimiento al Acuerdo por la Paz del 15 de noviembre. Es por eso, que, en el primer informe, solo se hace referencia al apartado referente a los artículos 124 a 127 del boletín, los cuales se enmarcan en el Capítulo XV refiriéndose a la reforma constitucional, no habiendo análisis alguno sobre el órgano de la Defensoría de las Personas por la Cámara de Diputados. Los boletines refundidos se aprobaron el 20 de diciembre de 2019, dando inicio al consabido proceso constituyente. El proyecto original consideraba los artículos 102 y 103 dentro del Capítulo, los cuales trataban la Defensoría.

El primero consagraba la definición y competencias básicas de la Defensoría, ordenándole velar por la promoción y tutela de los derechos, así como de asumir la defensa de estos, frente a la Administración del Estado o de particulares cuando ejerzan actividades de servicio o utilidad

---

<sup>118</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=10614&prmBOLETIN=10193-07>

pública. Por su parte, facultaba expresamente al Ombudsman para ejercer las acciones o recursos que correspondan para tutelar los derechos asegurados en la Constitución.

El artículo 102, en su inciso segundo, establece que,

“Sin perjuicio de la facultad de otros órganos, le corresponderá asumir la defensa de aquellos derechos que tengan impacto colectivo o involucren a una pluralidad de individuos. Podrá también ejercer las acciones o recursos que correspondan para tutelar los derechos y garantías a que se refiere el inciso primero. Además podrá instar al Estado a solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con los tratados internacionales de protección.”

La norma no es detallada ni deja en claro qué clase de acciones o recursos en específico podría deducir la institución, ya sean acciones o recursos de carácter constitucional o legal, ni frente a quienes pueden ser impetrados. Si ante la autoridad administrativa por una RCA, o frente a los TA.

Tampoco dispone si pudiese por sí misma formular observaciones en un proceso PAC, en un contexto en que ya se había creado la institucionalidad ambiental por completo. Así, queda claro que el legislador no tuvo la intención de que este nuevo órgano interviniera en la evaluación ambiental de proyectos.

### **3.8. Boletín N° 10486-07 modifica la Carta Fundamental con el objeto de crear la Defensoría del Medio Ambiente<sup>119</sup>**

El boletín 10486-07, conocido con el nombre “Modifica la Carta Fundamental con el objeto de crear la Defensoría del Medio Ambiente”, hizo ingreso a la Cámara de Diputados, con fecha 23 de diciembre de 2015, mediante moción parlamentaria. El 5 de enero del 2016 pasó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, no recibiendo posterior tramitación hasta esta fecha.

El proyecto introducía a la Constitución un nuevo capítulo XV, cuyo título sería “Defensoría del Medio Ambiente” mediante un precepto único que contiene los artículos 127 y 128, siendo

---

<sup>119</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=10905&prmBOLETIN=10486-07>

relevante para efectos de este trabajo el primero. La novedad de este proyecto es que es el único de todos los boletines, previo a la propuesta de nueva Constitución de 2022, que consagra una Defensoría especializada, reproduciendo de manera similar las facultades de los Defensores del Pueblo, pero refiriéndose específicamente al medio ambiente.

Así lo recoge el artículo 127, en su inciso primero, al disponer que, el organismo,

“(…) velará por la promoción y tutela de un medio ambiente libre de contaminación, conforme a los derechos y garantías asegurados en la Constitución Política de la República, en los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, ante actos u omisiones de la Administración del Estado, o de particulares, cuando ejerzan actividades que constituyan una amenaza al medio ambiente u ocasionen daño ambiental.”

Continúa el inciso segundo,

“Sin perjuicio de la facultad de otros órganos, le corresponderá asumir la defensa del medio ambiente. Podrá también ejercer las acciones o recursos que correspondan para tutelar los derechos y garantías a que se refiere el inciso primero. Además podrá instar al Estado a solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con los tratados internacionales de protección.

El proyecto a pesar de no ser específico en señalar que clase de acciones o recursos puede impetrar la Defensoría, sí nombra -al ser especializado en materia ambiental- la amenaza al medioambiente como situación jurídica en la cual puede actuar. Es así como se podría requerir su actuación ante la falta de consideración de las observaciones PAC ante el órgano administrativo, fundado en tal argumento. Bajo la misma línea, se podría solicitar la actuación de la Defensoría ante los Tribunales Ambientales en una etapa procesal.

Este Ombudsman ambiental podemos reconocerlo como una subcategoría de esta institución, por lo que su conceptualización en la norma se ajusta a la naturaleza jurídica que le otorga la legislación ambiental. De ello que el Ombudsman ambiental sea premunido de atribuciones especiales en esta materia, de manera que se hace competente para fiscalizar las posibles vulneraciones a los derechos constitucionales ambientales que han sido conferidos a las personas.

La importancia del Ombudsman ambiental radica en las funciones que desempeña y que, como establece el artículo en su inciso primero, podrá enfocarse en dos áreas principales: a) controlando a los órganos de la administración pública y personas privadas que participan en la prestación de servicios de utilidad pública, para que en el desempeño de esas actividades no se vulneren los derechos y libertades de las personas; y b) ser una herramienta de las que menciona el artículo 4 de la Ley de Bases del Medio Ambiente de nuestro país, mediante las que el estado cumple su deber de facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Así bien lo establece el inciso 3° del artículo en comento, al afirmar que,

“Los órganos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades que puedan ocasionar daño ambiental estarán obligados a proporcionar la información solicitada. Asimismo, a fin de tutelar los derechos de las personas podrá formular sugerencias, recomendaciones, opiniones, informes y evaluaciones sobre las políticas públicas, las que serán públicas y serán remitidas a las respectivas autoridades.”

### **3.9. Boletín N° 13099-07 Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas<sup>120</sup>**

El boletín 13099-07, hizo ingreso a la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, con fecha 27 de noviembre de 2019, mediante moción parlamentaria. Pasó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento el 9 de diciembre de 2019, no teniendo tramitación alguna desde entonces.

El proyecto procura introducir un nuevo capítulo a la Constitución, el X-A, a continuación del artículo 100. Los artículos propuestos son el 100 A, 100 B, y el 100 C.

El artículo 100 A, establece que,

“Un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, con el nombre de Defensoría de las Personas, tendrá a su cargo la promoción,

---

<sup>120</sup> Información disponible en:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13645&prmBOLETIN=13099-07>

protección y defensa de los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y en las leyes, ante los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y de personas jurídicas de derecho privado que tengan alguna concesión del Estado u operen previa licitación, que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La referida ley orgánica constitucional determinará también la organización, funciones y atribuciones de la Defensoría de las Personas.”

El proyecto asegura la defensa de los derechos garantizados en el ordenamiento jurídico por parte de la Defensoría, sin embargo padece del mismo problema que el boletín 6232-07 antes mencionado, ya que deja la regulación en específico a una ley orgánica constitucional a dictarse con posterioridad, no dejando en claro si puede accionar ante órganos administrativos y/o judiciales.

### **3.10. Proyecto de Nueva Constitución Política de la República de Chile de 2022**

El proyecto de Nueva Constitución también se refirió a la institución denominada como *Ombudsman*. Lo hizo denominándola *Defensoría del Pueblo* e incorporó otra figura con competencia exclusiva en materias ambientales: la *Defensoría de la Naturaleza*. Ambas instituciones fueron latamente tratadas en la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, celebrada con fecha 3 de noviembre de 2021 en sesión N.º 6. Aquí, por primera vez, se nombra al órgano en intervención realizada en el marco de la recepción de audiencias sobre Sistemas de Justicia, Poder Judicial, Género y Pluralismo Jurídico, por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional<sup>121</sup>.

En el mes de diciembre de 2021, se realizó la mayor cantidad de audiencias referidas a la Defensoría, recibándose a distintas organizaciones, tales como ONG FIMA, el Capítulo Chileno del Ombudsman, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, y Amnistía Internacional. Todas estas organizaciones daban cuenta de la necesidad de consagrar

---

<sup>121</sup>Convención Constitucional - Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, Sesión N.º 6, en 3 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=581&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=581&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION)

a nivel constitucional una Defensoría *del Pueblo* que tuviese atribuciones ambientales, o bien *de la Naturaleza* para no diluir las funciones, siendo o no dependiente de la primera<sup>122</sup>.

Desde el 20 de diciembre y hasta el 1 de febrero del año 2022, se ingresaron 19 iniciativas de Defensoría, ya sea *del Pueblo* como *de la Naturaleza, del Ciudadano o de los Derechos Humanos*.<sup>123</sup> Todas estas fueron derivadas a la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, salvo la 366-4, que pasó a la Comisión de Derechos Fundamentales.<sup>124</sup>

Con fecha 14 de abril de 2022, en la Sesión ordinaria N.º 83, se presentó una propuesta de articulado sobre la Defensoría del Pueblo, así como también de la Defensoría de la Naturaleza por la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, para que fuese debatido y sometido a votación general, en la cual fue rechazado<sup>125</sup>.

El 3 de mayo del 2022, en la Sesión ordinaria N.º 93, la Comisión respectiva presentó ante el pleno el informe de reemplazo del articulado mencionado en el artículo precedente. La votación en particular aprobó regular las instituciones respectivas, pero rechazó gran parte de sus atribuciones y forma de designación<sup>126</sup>.

El 13 de mayo del 2022, en la Sesión ordinaria N.º 102, se presentó por la Comisión el informe de la segunda propuesta de norma constitucional, derivado del rechazo de las normas en la votación en particular del 3 de mayo. La propuesta constaba de una reformulación de las atribuciones de las instituciones, tanto la Defensoría del Pueblo como de la Naturaleza, aprobando todas ellas<sup>127</sup>.

Para el 16 de mayo del 2022, en la Sesión ordinaria N.º 104, se le entregó el Proyecto de Constitución a la Comisión de Armonización, presentando ella misma su texto tentativo al pleno el día 24 de junio de 2022, en la Sesión ordinaria N.º 109, siendo sometido a votación en la

---

<sup>122</sup> Convención Constitucional - Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, Sesiones 14 a 23, del 1 de diciembre al 30 de diciembre de 2021:

[https://www.cconstituyente.cl/comisiones/comision\\_sesiones.aspx?prmID=30](https://www.cconstituyente.cl/comisiones/comision_sesiones.aspx?prmID=30)

<sup>123</sup> Las iniciativas fueron las: 22-6, 25-6, 77-6, 190-6, 202-6, 366-4, 409-6, 466-6, 564-6, 573-6, 574-6, 657-6, 785-6, 792-5, 913-6, 914-6, 943-6, 1017-6 y 1028-6.

<sup>124</sup> Para revisarlas en detalle, ver: <https://www.chileconvencion.cl/iniciativas-normas/>

<sup>125</sup> Información disponible en: <https://sala.cconstituyente.cl/#!/verTabla/4140/87/2/Default/0.5168763349032663>

<sup>126</sup> Información disponible en: <https://sala.cconstituyente.cl/#!/verTabla/4151/98/2/Default/0.7448456715970564>

<sup>127</sup> Información disponible en: <https://sala.cconstituyente.cl/#!/verTabla/4159/106/2/Default/0.4277327089487106>

Sesión siguiente, y dando por resultado la aprobación de los capítulos relativos a la Naturaleza y Medioambiente, y Órganos Autónomos Constitucionales, en los cuales se hallaban consignadas ambas instituciones<sup>128</sup>.

Así, el artículo 148 del proyecto de Nueva Constitución, referente a la Defensoría de la Naturaleza, establece que,

“Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Defensoría de la Naturaleza, tendrá como función la promoción y protección de los derechos de la naturaleza y de los derechos ambientales asegurados en esta Constitución, en los tratados internacionales ambientales ratificados y vigentes en Chile, frente los actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado y de entidades privadas.”

Sumado al artículo 149, el cual enumeraba que,

“La Defensoría de la Naturaleza tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Fiscalizar los órganos del Estado y a las entidades privadas en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos ambientales y derechos de la naturaleza.
- b) Formular recomendaciones en las materias de su competencia.
- c) Tramitar y hacer seguimiento de los reclamos sobre vulneraciones de derechos ambientales y derivar en su caso.
- d) Deducir acciones constitucionales y legales cuando se vulneren derechos ambientales y de la naturaleza.
- e) Promover la formación y educación en derechos ambientales y de la naturaleza.
- f) Las demás que le encomienden la Constitución y la ley.”

La Defensoría de la Naturaleza se ha conceptualizado como “aquella institución nacional de protección y promoción de derechos humanos ambientales, y que a la vez se encarga de

---

<sup>128</sup> Información disponible en: <https://sala.cconstituyente.cl/#!/verTabla/4167/114/2/Default/0.8852720956196665>

promover y proteger los derechos de la naturaleza, ya sea como institución independiente, o como parte de una institución general de derechos humanos”<sup>129</sup>.

La institución en cuestión, sería un elemento que contribuiría a los derechos humanos tanto de las personas particulares como de las comunidades, en relación a su protección y defensa. Como hemos visto, el tener esta figura consagraría un control referente a los actos de los órganos de la Administración del Estado, por lo que el Defensor se erigiría como un contrapeso a la ejecución del poder y al mismo tiempo un moderador de los abusos de poder que van en contra de los más débiles<sup>130</sup>.

En este sentido, se señala que “el Defensor desarrollaría una labor conductora de los problemas sociales, vocero de los que no pueden hacerse oír, y creador imaginativo de soluciones”<sup>131</sup>. La figura entonces, vendría a ocupar el vacío a nivel institucional que se ha padecido de manera crónica en nuestro ordenamiento jurídico, es decir, de un organismo por el cual se hagan escuchar los grupos más débiles y desorganizados de la sociedad, superando las barreras que les impiden hacerle frente a vulneraciones de sus derechos<sup>132</sup>.

Así, es expresión visible, en su concreto sentido y alcance, del principio *pro persona* o *pro homine*, a la vez que se encuentra estrechamente vinculado con el principio *pro natura* o *pro ambiente*. Ello es así, según se señala, pues, el objeto de protección ecológica que moviliza el actuar de la Defensoría, no es sino el medio ambiente que, en un sentido estricto, comprende de manera necesaria al ser humano. El medio ambiente es un sistema que debe necesariamente incluir al ser humano como parte integrante del mismo. Esta relación explica que el principio *pro persona* o *pro homine* se encuentre conectado con el principio *pro natura* o *pro ambiente*<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Ezio Costa Cordella y Sofia Rivera Riveros, «La Defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica», *Revista Némesis*, n.º 18 (31 de diciembre de 2021), Página 48.

<sup>130</sup> Gonzalo Aguilar Cavallo y Rébecca Steward, «El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile», *Revista de Derecho (Coquimbo)* 15, n.º 2 (2008). Página 58-59. doi:10.22199/S07189753.2008.0002.00002.

<sup>131</sup> Eduardo Jorge Monti, «El Ombudsman: ¿Por qué? y ¿Para qué?», *Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Morón* 20, (2008), en Aguilar Cavallo y Steward, «El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos», Página 59.

<sup>132</sup> Humberto Nogueira Alcalá, «Las competencias para un Defensor del ciudadano ¿en Chile?», *Ius et Praxis*, n.º 1 (2001). Pág. 441, en Aguilar Cavallo y Steward, «El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos», Página 59.

<sup>133</sup> Gonzalo Aguilar Cavallo, «El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental», *Ius et Praxis* 26, n.º 2 (agosto de 2020). Página 92. doi:10.4067/S0718-00122020000200078.

Las municipalidades, en este contexto, pueden jugar el rol de un relevante socio de la Defensoría, a la vez que esta procuraduría, contribuirá a estimular el interés de los ciudadanos respecto del resguardo y defensa de su propio entorno, debido a la cercanía y libre acceso de las personas a la justicia ambiental que está en el corazón de su diseño institucional.

En adición a lo anterior, el literal c) del artículo 149 podría interpretarse de forma amplia de forma tal que permita a las municipalidades solicitar a la Defensoría de la Naturaleza, vía reclamo, que hagan observaciones ciudadanas respecto de sus PRC y PLADECOS. En efecto, la Defensoría debe tramitar los “reclamos”. Salta a la vista que por estos se entiende a la “acción y efecto de reclamar”, verbo este último que, según la segunda acepción de la Real Academia Española, significa “pedir o exigir con derecho o con instancia algo”. De este modo, la Defensoría podría presentar dichas observaciones en el proceso de participación ciudadana.

Por otra parte, y más relevante aún, resulta el literal d) del artículo 149, pues se contempla explícitamente la posibilidad de deducir acciones legales. En este punto, hay que tener en consideración que la propuesta constitucional eliminaba la exigencia de agotamiento previo de la vía administrativa<sup>134</sup>, por lo que no realizar observaciones ciudadanas podía no ser un impedimento para tener legitimación activa, reclamando directamente de una RCA por vulneración de un PRC o PLADECO.

Por último, cabe mencionar que la doctrina ha sostenido que esta institución habría implicado cambios de relevancia en materia de legitimación activa ambiental e implicaba un mecanismo concreto de acceso a la justicia ambiental<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> República de Chile. Proyecto de Nueva Constitución. Artículo 333 inciso 4. Las acciones para impugnar la legalidad de los actos administrativos que se pronuncien sobre materia ambiental y la solicitud de medidas cautelares podrán interponerse directamente ante los tribunales ambientales, sin que pueda exigirse el agotamiento previo de la vía administrativa.

<sup>135</sup> Daniela Navarro Scholz y Cristófer Rufatt Nuñez, «Algunas notas sobre la legitimación activa ambiental en el proyecto de nueva constitución del año 2022», *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 18 (30 de diciembre de 2022). Página 301, doi:10.5354/0719-4633.2022.68557.

## CONCLUSIONES

1. En Chile existe un contencioso administrativo de carácter subjetivo que implica que la legitimación activa requiere del componente de afectación de un derecho por parte de quien impugna un acto administrativo.
2. El contencioso administrativo ambiental no es una excepción a lo anterior, pues sus reclamaciones contempladas en el artículo 17 de la Ley N° 20.600 requieren de esta afectación, con la salvedad del numeral 1 del mismo artículo, que contempla el único y excepcionalísimo caso de acción popular. Esto es patente en el caso del artículo 17 N° 6 de dicho cuerpo normativo, que contempla como presupuesto que las observaciones realizadas durante el procedimiento de evaluación no hayan sido debidamente consideradas.
3. Los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 facultan para reclamar administrativamente cuando no hayan sido consideradas sus observaciones. Por su parte, el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 establece la competencia para los Tribunales Ambientales de conocer las reclamaciones en contra de la resolución que resuelve la reclamación administrativa anterior.
4. En este marco, surgen dos líneas jurisprudenciales respecto a si las municipalidades tienen legitimación activa en el caso del artículo 17 N° 6 por los oficios que se presentan en el contexto de evaluación, pero fuera de la etapa de participación ciudadana. Una jurisprudencia rechaza la legitimación activa de los entes edilicios y otra lo acepta.
5. En general, el razonamiento de la jurisprudencia que niega la legitimación activa a las municipalidades es el siguiente: La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no establece esta facultad para presentar observaciones, por lo que su participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental está regulada por la Ley N° 19.300 la cual es acotada y está determinada por los artículos 8° inciso 3°; 9 ter inciso 2°; y 31°. Así, tienen dos funciones: i) Informar sobre la compatibilidad del proyecto con los Instrumentos de Planificación Territorial y con el Plan de Desarrollo Comunal; y ii) colaborar en la ejecución del proceso de participación ciudadana.
6. También se ha señalado en esta línea jurisprudencial que, si se revisa la Ley N° 19.300, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el Instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental que imparte instrucciones sobre la consideración de

las observaciones ciudadanas, se concluiría que los facultados para presentar observaciones ciudadanas son las personas naturales y las organizaciones ciudadanas, pero no los órganos de la administración del Estado. Muestra de ello, es el párrafo tercero de la Ley N° 19.300, titulado “de la participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación ambiental”, y en la que se inscribe la reclamación administrativa. Así, no existiendo norma legal que habilite expresamente a las municipalidades a presentar observaciones ciudadanas, éstas se encuentran impedidas de hacerlo, por lo que también estarían impedidas de reclamar administrativa y judicialmente por la falta de debida consideración de estas.

7. La línea jurisprudencial que acepta la legitimación activa de las municipalidades recurre a la normativa orgánica de las municipalidades, poniendo sobre relieve la propia definición y finalidad de las municipalidades, en tanto corporaciones autónomas de derecho público cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de la comuna. A lo anterior se agrega que las municipalidades, en su normativa orgánica, disponen de una serie de competencias vinculadas con la protección del medio ambiente, entre ellas, colaborar en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias asociadas a la protección del medio ambiente. También cuentan con funciones esenciales como la ejecución de los Planes de Desarrollo Comunal o la aprobación del Plan Regulador Comunal. Al mismo tiempo, la posición de garante del ordenamiento y planificación territorial fundamenta el interés de las municipalidades de que el Servicio de Evaluación Ambiental, a lo menos, dé respuesta a sus observaciones relacionadas a la compatibilidad territorial. Las municipalidades están mandatadas a la búsqueda del bien común para sus ciudadanos, pues son garantes de su territorio y del desarrollo integral de sus habitantes. Por lo mismo, no puede negárseles el acceso a la justicia ambiental atendido su interés legítimo y vigente como personas jurídicas autónomas.
8. En este orden de ideas, se identifica un vacío normativo que la jurisprudencia ha intentado resolver, aunque no de manera uniforme. Si bien con los últimos fallos de la Corte Suprema la discusión sobre legitimación activa de las municipalidades pareciera estar zanjada, las posturas jurisprudenciales sobre este punto no han tenido eco en la

doctrina, pues resulta, a lo menos, rebatible la solución otorgada por esta posición jurisprudencial que acepta la legitimación activa de los municipios. En efecto, se observan voces renuentes a aceptar la legitimación activa de las Municipalidades, a contrapelo de autores que adscriben a este razonamiento.

9. Debido a esta incertidumbre sobre el futuro de esta jurisprudencia, es posible afirmar que existe un problema de acceso a la justicia ambiental en la legislación que regula esta materia.
10. El derecho de acceso a la justicia ambiental proporciona a los individuos, grupos y organizaciones una herramienta para proteger sus derechos ambientales y de acceso a la información y participación en la toma de decisiones, ya que les permite acceder a procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, oportunos e independientes, que, efectivamente, contemplen la reparación y remediación de un daño ambiental.
11. Para configurar el derecho de acceso a la justicia ambiental, la doctrina ha sostenido que es necesario, entre otros aspectos, un concepto amplio de legitimación activa, por lo que el problema de legitimación activa de las municipalidades se traduce, finalmente, en un problema de acceso a la justicia ambiental.
12. Este problema es posible solucionarlo mediante la creación de una nueva institución que ostente facultades que las municipalidades no tienen: realizar observaciones ciudadanas en un proceso de participación ciudadana respecto de los Planes Reguladores Comunales y los Planes de Desarrollo Comunal, para luego recurrir administrativamente y, así, poseer legitimación activa para reclamar en sede judicial por falta de debida consideración de sus observaciones. Una posible institución que se puede crear y que resuelva esto es el Ombudsman.
13. En términos generales, se considera que el Ombudsman es aquel órgano público que actúa en contra de organismos del Estado o empresas que ejerzan actividades de utilidad pública en tanto sus actuaciones puedan ser vulneradoras de derechos humanos de grupos y personas indefensas y desorganizadas.
14. Han existido múltiples proyectos de ley cuyo objetivo es la creación de un Ombudsman en nuestro país. No obstante, al presente, ninguna de estas iniciativas ha logrado concretarse.

15. Sin perjuicio de que no se hayan concretado, los proyectos de ley que contemplan un Ombudsman, no resuelven el problema planteado al inicio de este trabajo, por diversas razones.
16. Las razones varían: las hay desde que en su regulación no se le otorgan facultades de ningún tipo para accionar ni ante órganos jurisdiccionales ni administrativos (Boletines 332-07 y 333-07), otros proyectos otorgan al Ombudsman facultades para ejercer acciones judiciales, pero carecen de la facultad de interponer recursos administrativos (Boletines 2115-03, 2605-07 y 3429-07), y otros derechamente no dejan espacio a ninguna clase de interpretación por ser de una regulación demasiado escueta, dejándose a una Ley Orgánica Constitucional posterior los detalles de los presupuestos de su accionar (Boletines 6232-07, 10193-07 y 13099-07).
17. Por su parte, el Boletín 10486-07, al ser un Ombudsman específico para la defensa del Medioambiente, da pie para una interpretación amplia que le podría permitir actuar tanto en las observaciones PAC, como en las etapas procesales pertinentes, al señalar que puede ejercer acciones o recursos para tutelar un medioambiente libre de contaminación, por lo que perfectamente las Municipalidades podrían recurrir a esta figura.
18. Por último, el proyecto de Defensoría de la Naturaleza de la propuesta de Nueva Constitución de la República de Chile de 2022 otorga una legitimación activa amplia al Ombudsman, particularmente por las letras c) y d) del artículo 149. El primer literal permitiría a esta nueva institución realizar observaciones ciudadanas a solicitud de una municipalidad por falta de consideración de un proyecto a un Plan Regulador Comunal o un Plan de Desarrollo Comunal. El literal d), por su parte, facultaría al Ombudsman a interponer una acción judicial ante el tribunal ambiental en contra de una RCA, por falta de consideración de un Plan Regulador Comunal o un Plan de Desarrollo Comunal, sin necesidad de agotar de forma previa la vía administrativa, dado lo dispuesto en el artículo 333 inciso 4 del mismo texto constitucional.
19. En definitiva, de todos los proyectos de Ombudsman presentados en Chile, los únicos que permitirían vislumbrar una alternativa satisfactoria al problema de la legitimación activa de las municipalidades son la Defensoría de la Naturaleza del Proyecto de Nueva Constitución de la República de Chile de 2022 y la Defensoría del Medio Ambiente del boletín 10486-07.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abedin, Najmul. «Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification». *Administration & Society* 43, n.o 8 (2011): 896-929. doi:<https://doi.org/10.1177/0095399711417700>.
2. Aguilar Cavallo, Gonzalo. «El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental». *Ius et Praxis* 26, n.o 2 (agosto de 2020): 78-103. doi:10.4067/S0718-00122020000200078.
3. Aguilar Cavallo, Gonzalo, y Rébecca Steward. «El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile». *Revista de Derecho (Coquimbo)* 15, n.o 2 (2008): 21-66. doi:10.22199/S07189753.2008.0002.00002.
4. Aránguiz Mardones, Francisco Alejandro. «Mejoras que ofrece un Ombudsman al Sistema de Evaluación Ambiental». Universidad de Chile, 2015. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/136582/Mejoras-que-ofrecen-un-Ombudsman-al-Sistema-de-Evaluaci%C3%B3n-Ambiental.pdf?sequence=1>.
5. Becerra Silva, Paula. «Sobre Humedales y la legitimación activa de las municipalidades: la Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 12802-2018 - Facultad de Derecho - Universidad de Chile». Consultado 15 de diciembre de 2022. <https://derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/columnas-de-opinion/tribunadiplomado-paula-becerra0>.
6. Benoit, Daniel, Arturo Brandt, Paula Candia, Paula Gajardo, Ximena Insunza, Felipe Leiva, Juan Pablo Leppe, Fernando Molina, Marie Claude Plumer, y Felipe Ramírez. «Municipalidades en el SEIA», 2021.
7. Bermúdez Soto, Jorge. *Fundamentos de derecho ambiental*. 2. edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.
8. Bordalí Salamanca, Andrés. «Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno». *Revista de derecho (Valparaíso)*, n.o 51 (2018): 69-94. doi:10.4067/S0718-68512018005000201.
9. Bordalí Salamanca, Andrés, y Iván Hunter Ampuero. *Contencioso administrativo ambiental*. 2da ed. Librotecnia, 2020.

10. Garth, Bryant, y Mauro Cappelletti. «Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective». 27 Buffalo Law Review 181 (1978), 1 de enero de 1978. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1142>.
11. Carrasco Quiroga, Edesio. Sistema de evaluación de impacto ambiental. Análisis y resolución de casos prácticos. Segunda edición, Diciembre de 2018. Santiago, Chile: DER Ediciones Limitada, 2018.
12. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. «Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 22 de febrero de 2018. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43301>.
13. Cordero, Luis, Valentina Durán, Camila Palacios, Violeta Rabi, Andrea Sanhueza, y Anahí Urquiza. «Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile». Informe de Políticas Públicas. Santiago, Chile: Espacio Público, 2017.
14. Cordero Vega, Luis Alberto. Lecciones de derecho administrativo. Segunda edición, Abril 2015. Santiago, Chile: Editor Legal Publishing: Thomson Reuters, 2015.
15. Costa Cordella, Ezio. «La participación ciudadana en materia ambiental: un modelo deliberativo». Universidad de Chile, 2020. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/185132/La-participacion-ciudadana-en-materia-ambiental-un-modelo-deliberativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
16. Costa Cordella, Ezio, y Victoria Belemmi. «¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA». Revista de Derecho Ambiental, n.o 8 (19 de diciembre de 2017): 7-29. doi:10.5354/0719-4633.2017.47909.
17. Costa Cordella, Ezio, y Sofia Rivera Riveros. «La Defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica». Revista Némesis, n.o 18 (31 de diciembre de 2021): 44-55.
18. Díaz Fuenzalida, Juan Pablo. «El Ombudsman del siglo XXI: Estudio para su institucionalización en Chile». Universidad Autónoma de Madrid, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=147049>.
19. Fernández Bitterlich, Pedro. Manual de derecho ambiental chileno. 3. ed., Actualizada con la nueva institucionalidad. Colección Tratados y manuales. Santiago, Chile: Legal Publishing [u.a.], 2013.

20. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. «El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses». *Revista de derecho (Valdivia)* 25, n.o 1 (julio de 2012): 103-126. doi:10.4067/S0718-09502012000100005.
21. ———. *Justicia Administrativa*. Primera edición. Der Ediciones Limitada, 2020.
22. Ferrada Bórquez, Juan Carlos, Jorge Andrés Bermúdez Soto, y Francisco A. Pinilla Rodríguez. *La nueva justicia ambiental*. 1a.ed. Thomson Reuters, 2015.
23. Fiamma Olivares, Gustavo. «Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva». *Revista de Derecho Público*, n.o 49 (1991): Págs. 91-98. doi:10.5354/rdpu.v0i49.43534.
24. González Volio, Lorena. «Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política». *Revista IIDH* 49 (2009): 157-202.
25. Hervé Espejo, Dominique, Cristóbal Carmona Caldera, y Marcos Emilfork Orthusteguy. «Acceso a la justicia ambiental y Consulta Indígena en el procedimiento de constitución de concesiones de explotación minera en Chile». *Amicus Curiae*, 2021. <https://derecho.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/07/PDPA-Amicus-curiae-AIAC-VF30.pdf>.
26. Historia de la Ley N° 20.600. (28 de junio de 2012). Obtenido de Biblioteca de Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4429/>
27. Huepe Artigas, Fabián Andrés, Baltazar Morales Espinoza, y Francisco Santibáñez Yáñez. *Vicios del acto administrativo*. Primera edición. CJAJ. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial. Santiago, Chile: Ediciones DER, 2019.
28. Hunter Ampuero, Iván. «Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental)». *Revista de derecho (Valdivia)* 27, n.o 1 (julio de 2014): 259-270. doi:10.4067/S0718-09502014000100013.
29. Jiménez González, Vilma Carolina. «Legitimación ambiental activa». Universidad de Chile, 2017. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151555/Ligitimaci%c3%b3n-ambiental-activa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

30. Labbé Céspedes, Natalia, Miguel Toro Salamanca, e Isaías Urzúa Guerrero. «La pesada carga para la participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental». *Revista de Derecho Ambiental, Justicia Ambiental. FIMA*, N.º 12 (2020): 147-172.
31. Lillo Goffreri, Diego. «Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental. Análisis del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano y propuestas alternativas para Chile». Centro de Estudios Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), 2007, 36.
32. Maiorano, Jorge Luis. «El ombudsman sueco». *Revista de Derecho Público*, n.o 35/36 (1984): 115-130. doi:10.5354/rdpu.v0i35/36.43721.
33. Marcano Duran, María Virginia, y Jean-Denis Rosales Gutierrez. «El Sentido Histórico de la Institución del Ombudsman: Orígenes». *Sapienza Organizacional* 6, n.o 12 (2019): 108-143.
34. Marshall, Mary A., y Linda C. Reif. «The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution». *Alberta Law Review* 34 (1995): 215-239. doi:10.29173/alr1108.
35. Méndez Ortiz, Pablo. «¿Acción general de reclamación ambiental?» *Revista de Derecho Ambiental*, n.o 09 (22 de junio de 2018): 162-185. doi:10.5354/0719-4633.2018.50205.
36. Mérida Díaz, Susana. «La protección del medio ambiente desde la perspectiva del defensor del pueblo andaluz». *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.o 4 (2008): 251-267.
37. Mirosevic Verdugo, Camilo. «La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley No 20.417». *Revista de derecho (Valparaíso)*, 2011, 281-323.
38. Monti, Eduardo Jorge. «El Ombudsman: ¿Por qué? y ¿Para qué?» *Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Morón* 20, (2008): 31-58.
39. Moraga Sariago, Pilar. «Principio 10 y desarrollo eléctrico: Participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados». *Revista de derecho (Valparaíso)*, n.o 39 (diciembre de 2012): 291-317. doi:10.4067/S0718-68512012000200011.
40. Muñoz Gajardo, Sergio. «El Acceso a la Justicia Ambiental». *Revista de Derecho Ambiental, Justicia Ambiental. FIMA*, N.º 6 (2014): 17-38.

41. Navarro Scholz, Daniela, y Cristofer Rufat Núñez. «Algunas notas sobre la legitimación activa ambiental en el proyecto de nueva constitución del año 2022». *Revista de Derecho Ambiental*, n.o 18 (30 de diciembre de 2022): 277-306. doi:10.5354/0719-4633.2022.68557.
42. Nogueira Alcalá, Humberto. «Las competencias para un Defensor del ciudadano ¿en Chile?» *Ius et Praxis*, n.o 1 (2001): 443-460.
43. Pellón, Ricardo. «Las metamorfosis del “Ombudsman”». *Documentación Administrativa*, n.o 161 (1974): 17-80.
44. Pinilla Rodríguez, Francisco, y Fabián Huepe Artigas. *Sistema Municipal Chileno: Desafíos y perspectivas para el Siglo XXI*. Primera edición. Librotecnia, 2017.
45. Ponce de León Salucci, Sandra. *Jurisdicción Contenciosa Administrativa: El Control de la Administración por los Tribunales. Acciones y procedimientos*. Ediciones DER, 2018.
46. Preston, Brian J. «Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals». *Journal of Environmental Law* 26, n.o 3 (2014): 365-393.
47. Pring, George W., y Catherine Pring. *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*. S.I: The Access Initiative, 2009.
48. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. *El ombudsman: el defensor del pueblo*. Editorial Jurídica de Chile, 1992.
49. Riquelme Salazar, Carolina. «Los Tribunales Ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de Acceso a la Justicia Ambiental?» *Revista Catalana de Dret Ambiental* 4, n.o 1 (31 de diciembre de 2013): 1-43.
50. Roccatti V, Mireille. «El Ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.o 55-56 (1999): 11-32.
51. Rojas Pérez, Marco Antonio. «Tercer Tribunal Ambiental y la legitimación activa de la Municipalidad de Coronel para reclamar en virtud del artículo 17 No 6 de la Ley No 20.600». *Revista de Derecho Ambiental, Justicia Ambiental. FIMA*, N° 13 (2021): 225-242.
52. Rufatt Núñez, Cristofer. «Remedios judiciales en el contencioso administrativo ambiental». *Universidad de Chile*, 2020. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/177119>

53. Silva Barría, Yeny Carolina. Recursos administrativos en el SEIA. Segunda edición. Ensayos jurídicos. Santiago, Chile: Rubicón Editores, 2022.
54. Torres, Valeria. «Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas», octubre de 2013. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21751>.
55. Valdivia Olivares, José Miguel. Manual de derecho administrativo. 1a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
56. Woolf, Harry. «Are the Judiciary Environmentally Myopic? » Journal of Environmental Law 4, n.o 1 (1992): 1-14.

### Normativa

1. República de Chile. Constitución Política de la República.
2. República de Chile. Ministerio del Medioambiente. 2012. Ley N° 20.600. Crea los Tribunales Ambientales
3. República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003. Ley N° 19.880. Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración Del Estado.
4. República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994. Ley N° 19.300. Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
5. República de Chile. Ministerio del Medio Ambiente. 2013. Decreto N° 40. Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
6. República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2001. Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19653. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
7. República de Chile. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2006. Decreto con Fuerza de Ley N° 1. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
8. Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992.
9. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. 1972.

10. 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. 2022.
11. República de Chile. Boletín N° 332-07. 1991.
12. República de Chile. Boletín N° 333-07. 1991.
13. República de Chile. Boletín N° 2115-07. 1997.
14. República de Chile. Boletín N° 2605-07. 2000.
15. República de Chile. Boletín N° 3429-07. 2003.
16. República de Chile. Boletín N° 6232-07. 2008.
17. República de Chile. Boletín N° 10193-07. 2015.
18. República de Chile. Boletín N° 10486-07. 2015.
19. República de Chile. Boletín N° 13099-07. 2019.
20. República de Chile. Proyecto de Nueva Constitución. 2022.
21. Servicio de Evaluación Ambiental. Oficio Ordinario N° 130528. 2013.

#### Jurisprudencia

1. Sentencia del Tribunal Constitucional. Rol 2180-2012.
2. Sentencia de la Corte Suprema. Rol 12802-2018.
3. Sentencia de la Corte Suprema. Rol 14334-2021.
4. Sentencia de la Corte Suprema. Rol 72108-2020.
5. Sentencia del Primer Tribunal Ambiental. Rol R-26-2019.
6. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-148-2017.
7. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-2-2019.
8. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-2-2020.
9. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-32-2020.