

DOCTRINA

## Algunas notas sobre la legitimación activa ambiental en el proyecto de nueva constitución del año 2022

*Some notes on environmental legal standing in the draft  
of the new constitution of the year 2022*

Daniela Navarro Scholz 

*Investigadora independiente, Chile*

Cristofer Rufatt Nuñez 

*Investigador independiente, Chile*

**RESUMEN** En el marco de la discusión constitucional, este trabajo pretende abordar las innovaciones y alcances contemplados en el modelo de legitimación activa en materia ambiental propuesto por el proyecto de nueva constitución del año 2022. Para esto se examinarán las principales instituciones y normas que contienen una comprensión amplia y colectiva del medio ambiente, en el marco de un Estado social de derecho. Los principales aspectos que serán objeto de análisis son: los mecanismos procesales de tutela colectiva ambiental, la posibilidad de amparar el interés de las generaciones futuras y la creación de un órgano público para la protección del medio ambiente. Esto, en el marco de los desafíos y nudos críticos que presenta la litigación ambiental. Finalmente, se presentarán recomendaciones sobre los aspectos analizados con motivo de un eventual nuevo proceso constituyente.

**PALABRAS CLAVE** Legitimación ambiental, derecho a un medio ambiente sano, principio de solidaridad intergeneracional, tutela colectiva ambiental.

**ABSTRACT** Within the framework of the constitutional discussion, this paper aims to address the innovations and the scope contemplated in the model of «active legitimacy» in environmental issues, proposed by the 2022 Constitutional Draft. For this purpose, the main institutions that give a broad and collective understanding of the environment, within the framework of a social rule of law, will be examined. The main aspects that will be analyzed refer to the procedural mechanisms of collective environmental protection, the possibility of protecting the interest of future generations, and the creation of a public body for the protection of the environment. These discussions are framed within

the challenges and critical knots presented by environmental litigation. Finally, some recommendations are presented on the analyzed aspects, on the occasion of an eventual new constituent process.

**KEYWORDS** Legal standing, right of a healthy environment, principle of intergenerational solidarity, environmental collective protection.

## Introducción

En septiembre del 2022 fue sometido a plebiscito el proyecto de nueva constitución propuesto por la Convención Constitucional en el marco del proceso constituyente iniciado el año 2019 mediante una reforma a la Constitución de 1980.<sup>1</sup> Dicha Convención se caracterizó por ser paritaria y contar con representación de los pueblos originarios. Por cierto, constituyó un proceso eminentemente democratizador.

El proyecto —rechazado en el plebiscito de septiembre— contemplaba una serie de innovaciones y cambios en lo que respecta a la institucionalidad chilena. El nuevo paradigma propuesto, en contraposición al Estado subsidiario consagrado en la Constitución vigente, era encabezado por la consagración de una cláusula de Estado social y democrático de derecho, para cuya realización la protección del medio ambiente es fundamental. El artículo 1 de la propuesta de nueva constitución indicaba: «Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico».

Junto al establecimiento de este nuevo modelo de organización del poder político y económico, el inciso segundo del artículo 1 del proyecto reconocía como «valores intrínsecos e irrenunciables la igualdad sustantiva de los seres humanos y su relación indisoluble con la naturaleza». Por su parte, el inciso tercero del artículo 1, reconocía como principios «la protección y garantía de los derechos humanos individuales y colectivos».

El reconocimiento constitucional de un Estado social ecológico,<sup>2</sup> irradia todo el texto del proyecto constitucional, siendo especialmente relevante la consagración de

1. Ley 21.200, que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República, publicada el 24 de diciembre de 2019.

2. En palabras de Ezio Costa, una constitución ecológica permite que el texto y la práctica constitucional reconozcan la preocupación por la protección del medio ambiente, estableciendo un conjunto de normas que se dedican al asunto en diversas partes de una nueva constitución, constituyendo un cuerpo con una lógica común (2021: 36). Por otra parte, en lo relativo a la ubicación del concepto, cabe mencionar la fórmula utilizada por Ecuador, que consagra un modelo de desarrollo sostenible en el primer capítulo de su constitución; de acuerdo con parte de la doctrina, esto es a lo que se debería apuntar en nuestro país, debido a que dicho concepto sería parte de los criterios para interpretar las otras disposiciones de una nueva constitución (Arellano y Guarachi, 2021: 37).

este modelo en el primer capítulo, de manera que formaba parte de los criterios para interpretar otras disposiciones de la carta fundamental (Arellano y Guarachi, 2021). En línea con ello, se consagraban una serie de normas que confirmaban el especial lugar que ocupaba la protección y conservación del medio ambiente. Así, el proyecto —en sintonía con otras constituciones del mundo— consagraba como garantía constitucional el derecho de toda persona «a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado».<sup>3</sup>

Para efectos de garantizar que dicho derecho fundamental pueda ser objeto de disfrute por los ciudadanos y tutelado de manera efectiva por los órganos administrativos y jurisdiccionales, el proyecto contemplaba la creación de una serie de instituciones y mecanismos procesales coherentes con un paradigma de tutela colectiva del medio ambiente como bien jurídico protegido. Esto redundaba en normas constitucionales que tensionan el paradigma procesal clásico de la legitimación activa para hacer valer pretensiones ante los órganos jurisdiccionales.<sup>4</sup> Este paradigma está dado por una especie de máxima que se predica de todo proceso jurisdiccional: quien haga valer una pretensión ante el juez, debe haber resultado afectado en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Las innovaciones y aspectos críticos de la propuesta constitucional en materia de legitimación ambiental que serán objeto de análisis son: i) el reconocimiento constitucional del derecho colectivo a un medio ambiente sano; ii) la consagración de una acción especial para la tutela de derechos fundamentales de carácter ambiental; iii) la incorporación del principio de solidaridad intergeneracional a nivel constitucional; y, iv) la creación de la Defensoría de la Naturaleza como órgano especializado para la defensa del interés público medioambiental.

Por lo demás, este artículo busca analizar el trabajo realizado por la Convención Constitucional con miras a un futuro proceso constituyente.

## Legitimación y medio ambiente

Hablar de legitimación activa es, en palabras de García de Enterría y Fernández, «encontrarse en una determinada relación previa con un acto o disposición administra-

---

3. Por ejemplo, las constituciones de Ecuador y Costa Rica, consagran dicha garantía en términos similares a la propuesta: «Derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir» y «toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado», respectivamente. Por su parte, la constitución de Brasil señala: «Toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado». Por lo demás, el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible ha sido reconocido recientemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/76/L.75, de julio de 2022.

4. No obstante, como veremos, de un tiempo a esta parte ha existido una constante ampliación de la legitimación para accionar en defensa del medio ambiente. Sobre el avance en la comprensión del medio ambiente como bien colectivo, véase Tisné (2016: 227-252).

tiva que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna el acto o disposición» (2006: 600). Dicha posición permite afirmar una determinada pretensión ante el órgano administrativo o jurisdiccional, independientemente de si esta resulta o no acogida.

Por su parte, Montero Aroca, define el concepto de legitimación activa como «la posición habilitante para formular la pretensión en condiciones tales que pueda ser examinada por el juez» (1994: 35).

El estudio de la legitimación procesal, y en particular, de la legitimación en el contencioso administrativo ambiental, ha sido un foco de intenso desarrollo en nuestro medio (Bermúdez, 2015; Bordalí, 2018; Tisné, 2016). Aquello no es casualidad si entendemos que el medio ambiente, en tanto bien jurídico de disfrute colectivo, plantea particularidades que rompen con el paradigma tradicional de legitimación procesal civil (Neira, 2018). Se trata de un bien jurídico cuya característica principal es que no es susceptible de apropiación exclusiva, pues es necesario para el desarrollo de la vida de todas las personas (Bordalí, 1998: 43-64).

La Constitución de 1980, en el artículo 19 número 8, regula la protección del medio ambiente bajo la fórmula de «toda persona tiene derecho a un medio ambiente libre de contaminación». Dicha fórmula reconoce a todas las personas la titularidad de un derecho fundamental para desarrollar su existencia en un entorno no contaminado (Bertelsen, 1998: 141).

En un primer momento, esta garantía fue predicable únicamente respecto de personas naturales y personas jurídicas,<sup>5</sup> marcando el caso *Trillium* un primer avance en el reconocimiento de titularidad a personas jurídicas.<sup>6</sup>

A pesar de los esfuerzos de la jurisprudencia por ampliar el ámbito de posiciones jurídicamente tuteladas,<sup>7</sup> y aun reconociendo el carácter colectivo del medio ambiente, el límite ha estado dado por la naturaleza individual del derecho a un medio ambiente libre de contaminación (Aguilar, 2016: 371 y ss.). De ahí que, para que se acoja una acción de protección se requerirá acreditar una lesión o afectación directa de este derecho.

---

5. El problema de titularidad que planteaba la garantía del artículo 19 número 8 fue detectado ya en la década de los noventa por Bertelsen: «El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación plantea precisamente un problema de titularidad, y no puede por ello extrañar hayan surgido divergencias en torno a la legitimación activa para acción cuando lo han invocar como derecho infringido sujetos distintos a las personas naturales» (1998: 144 y ss.).

6. Sentencia del caso *Comisión Nacional del Medio Ambiente*, Corte Suprema, rol 4658-1996, 1997, considerando decimotercero: «Así, son titulares de este recurso, necesariamente, todas las personas naturales o jurídicas que habitan el Estado y que sufran una vulneración del derecho al medio ambiente libre de contaminación que asegura el artículo 19 número 8 del texto fundamental».

7. La jurisprudencia progresivamente ha reconocido legitimación a quien invoca un interés legítimo. Así, por ejemplo, en la sentencia del caso *Sociedad Química y Minera de Chile S. A. con Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Tarapacá*, Corte Suprema, rol 21993-2014, 6 de abril de 2015.

En este sentido, Bordalí (1998) ha sostenido que, la legitimación activa para accionar en sede de acción de protección ha sido únicamente reconocida a personas naturales y jurídicas que resulten afectadas directamente en su derecho a un medio ambiente sano. Esto, debido a la vinculación del artículo 19 número 8 con el derecho a la vida y a la salud, bienes jurídicos que, al ser divisibles, son objeto de un derecho subjetivo individual (Bordalí, 1998: 43-64).

Con todo, el progresivo reconocimiento de nuestra jurisprudencia de la legitimación de grupos o colectivos para hacer valer pretensiones ante órganos jurisdiccionales, se encuentra en sintonía con la existencia de actividades o ámbitos donde existe una enorme potencialidad de generar efectos y daños a un gran número de personas (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 66-67). De ahí que sea en ámbitos como el consumo, el urbanismo, o el medio ambiente, donde surgen los problemas de lo que se ha denominado *intereses supraindividuales*. Todos ellos, tienen en común que se trata de ámbitos de la vida, donde existen riesgos que afectan a un conjunto de personas, cuya pluralidad hace aconsejable la existencia de mecanismos de tutela colectiva.

A continuación, se analizan algunos aspectos generales de la legitimación para la defensa de intereses supraindividuales y el tratamiento que dio el proyecto de nueva constitución a los derechos e intereses colectivos.

## La legitimación activa para la tutela del medio ambiente

El medio ambiente puede conceptualizarse como un caso paradigmático de bien jurídico colectivo, respecto del cual todas las personas comparten una cierta titularidad sobre una posición jurídica tutelada por el derecho. Esto, en contrapartida de los derechos liberales clásicos, como la libertad o la propiedad privada, que son eminentemente exclusivos del sujeto que los detenta.

Por consiguiente, el aspecto colectivo del medio ambiente implica que, aun cuando el bien jurídico en cuestión no es susceptible de apropiación exclusiva, aquello no impide que sea jurídicamente protegido, pues es necesario para desarrollar una vida en condiciones dignas (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 246).<sup>8</sup>

Vinculado al carácter colectivo del medio ambiente, se encuentra el reconocimiento de los denominados intereses supraindividuales. En simple, se definen como aquellos que «originalmente son personales, pero que, por ser compartidos, comu-

---

8. En nuestro medio, Bordalí (2004) ha planteado, lo que a nuestro parecer sería una tesis del medio ambiente en el que coexistiría tanto el aspecto colectivo como individual del derecho subjetivo en cuestión. Al respecto, señala que «se puede sostener que el derecho subjetivo a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es un derecho individual, pero simultáneamente —por tener una necesidad compartida del medio ambiente— pertenece por igual a un número determinado o indeterminado de personas que habitan una parte o todo el territorio del Estado» (Bordalí, 2004: 83).

nes, no exclusivos, adquieren una relevancia superior desde el punto de vista de su desenvolvimiento, siendo normalmente asumidos por personas u organizaciones sociales que los hacen valer» (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 88).

Esta situación jurídica de intereses supraindividuales se configura en ámbitos donde el disfrute del bien jurídico se identifica con una pluralidad de personas, que gozan de un bien, cuya apropiación no es posible, de forma no excluyente, por lo que su defensa también envuelve mecanismos de tutela de carácter colectivo, o asociados a órganos públicos.

Pese a que existen divergencias, tradicionalmente se ha entendido que los intereses supraindividuales dan lugar a dos posiciones jurídicas distintas: intereses difusos e intereses colectivos. El rasgo que se suele considerar para diferenciar unos de otros, es el nivel de extensión y determinación de los sujetos interesados.

En efecto, estaremos ante un interés de carácter colectivo, cuando es posible determinar el grupo de personas que se encuentran en una misma posición jurídica respecto de un mismo bien. Por su parte, hablaremos de intereses difusos, cuando no sea posible —o sea muy difícil— determinar al grupo de sujetos que detentan el interés (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 109).<sup>9</sup>

En nuestro medio, la discusión ha decantado en orden a reconocer que el actual artículo 19 número 8 de la Constitución, ampararía tanto el derecho subjetivo a un medio ambiente libre de contaminación, como los derechos y/o intereses colectivos ambientales (Bordalí y Hunter, 2017: 138-139; Carrasco, 2020: 51).

Así, el modelo de legitimación ambiental chileno sería uno principalmente de legitimación individual (en contraposición a uno de legitimación por grupos o colectivos), pudiendo cada individuo, en tanto titular de un derecho fundamental o interés legítimo a un medio ambiente libre de contaminación, amparar intereses colectivos, pero no en calidad de representante de la colectividad toda, sino afirmando el propio derecho o interés ante el órgano jurisdiccional.<sup>10</sup>

Pese a lo anterior, la interpretación progresiva que ha hecho la Corte Suprema de la norma fundamental —cuyos primeros atisbos se remontan al año 1997 con el caso *Trillium*— ha permitido reconocer titularidad a actores distintos del ciudada-

---

9. Otro criterio para distinguir entre intereses colectivos y difusos es la existencia o no de un vínculo jurídico previo entre personas del mismo grupo. Tratándose de intereses colectivos es posible que exista algún tipo de organización o nexo entre los sujetos afectados, en cambio, en los intereses difusos, la vinculación sería meramente contingente. De ahí que «la comunidad de referencia del interés colectivo esté caracterizada por una mayor permanencia, a diferencia de la del interés difuso, que lo está más por las notas de mutabilidad u ocasionalidad» (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 109-110).

10. En este sentido, Bordalí y Hunter han señalado que, «para la tutela del ambiente, la acción individual puede servir a menudo para realizar no solamente la satisfacción del interés del sujeto que actúa, sino también aquella del interés colectivo» (2017: 135).

no individualmente considerado.<sup>11</sup> Principalmente, nos referimos al reconocimiento de legitimación activa a organizaciones ciudadanas, que, dotadas de personalidad jurídica, se han constituido en pos de —o se relacionan con fines de— protección medioambiental.<sup>12</sup> Sin embargo, el límite de esta interpretación ha estado dado por la comprensión individual del derecho a un medio ambiente libre de contaminación.

## Los derechos e intereses colectivos en el proyecto de nueva constitución

A diferencia de la Constitución de 1980, la propuesta de la Convención Constitucional contemplaba una serie de normas e instituciones orientadas al reconocimiento y protección de intereses de carácter supraindividual, en materia de pueblos indígenas,<sup>13</sup> Estado regional<sup>14</sup> y derechos fundamentales,<sup>15</sup> y, por supuesto, de medio ambiente.

En particular, en materia ambiental podemos destacar las siguientes normas: artículo 18 número 3, que reconoce a la naturaleza sujeto de derechos;<sup>16</sup> artículo 103,

---

11. Sentencia del caso *Comisión Nacional del Medio Ambiente*, Corte Suprema, rol 4658-1996, año 1997, considerando decimotercero: «En este sentido, su resguardo interesa a la colectividad por afectar a una pluralidad de sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho, y cuya lesión, pese a ser portadora de un gran daño social, no les causa un daño significativo o apreciable claramente en su esfera individual [...]. Así, son titulares de este recurso, necesariamente, todas las personas naturales o jurídicas que habitan el Estado y que sufran una vulneración del derecho al medio ambiente libre de contaminación que asegure el artículo 19 número 8 del texto fundamental».

12. Véase Sentencia del caso *Ricardo Gonzalo Carrea Dubri con Comisión Regional del Medio Ambiente de Valparaíso*, Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 317-2008, 8 de enero de 2009, que fue confirmada por la Corte Suprema. En la misma línea, encontramos jurisprudencia del máximo tribunal que reconoce legitimación a personas jurídicas para accionar, por ejemplo: sentencia del caso *Francisco Chahuan Chahuan con Empresa Nacional de Petróleos S. A.*, Corte Suprema, rol 5888-2019, 28 de mayo de 2019 y sentencia del caso *Fundación Yarur Bascuñan con Constructora Vimac SpA.*, Corte Suprema, rol 12808-2019, 5 de junio de 2019. En este último fallo, la Corte señaló expresamente que «conforme a lo razonado hasta aquí, en la especie no se divisan razones formales o sustantivas para concluir que las personas jurídicas de derecho privado y sin fines de lucro que comparecen en autos se encuentran impedidas de ejercer la acción constitucional de protección invocando la garantía del artículo 19 número 8 de la Carta Fundamental, más aún si se considera que uno de los propósitos declarados de la Corporación y Fundación reclamantes es la protección y preservación del medio ambiente» (considerando décimo).

13. En los artículos 18 número 2 y 34 de la propuesta se reconoce la titularidad de los pueblos indígenas sobre sus derechos fundamentales colectivos.

14. En materia de Estado regional, el artículo 202 del proyecto, facultaba a las comunas autónomas para representar intereses ciudadanos ante las instancias jurisdiccionales.

15. En el artículo 52, inciso primero, de la propuesta de nueva constitución se definía el derecho a la ciudad como un «derecho colectivo orientado al bien común». Además, se disponía la creación de órganos autónomos constitucionalmente, dotados de facultades para representar y defender ante instancias administrativas y jurisdiccionales, intereses individuales y supraindividuales, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría de la Naturaleza (artículos 148 y 149).

16. Nótese que se utiliza la expresión sujeto de «derechos». De ahí que, en contraposición al paradig-

que consagra los derechos de la naturaleza; artículo 127, que impone al Estado y a los ciudadanos el deber de proteger y respetar los derechos de la naturaleza; artículo 104, que consagra el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y, artículo 119 número 8, que regula la acción constitucional de tutela ambiental especial.<sup>17</sup>

Por lo demás, en el artículo 18 número 1, el proyecto reconocía que los derechos fundamentales podrían haber sido ejercidos y exigidos de manera colectiva: «Las personas naturales son titulares de derechos fundamentales. Los derechos podrán ser ejercidos y exigidos individual o colectivamente».<sup>18</sup>

Es de particular interés el reconocimiento del derecho a un medio ambiente *sano* en reemplazo de la actual fórmula «derecho a un medio ambiente libre de contaminación». Fuera de las críticas que merezca la redacción de la norma constitucional vigente, es posible afirmar que la norma contenida en la propuesta constituía un avance en materia de tutela del medio ambiente.

El derecho a un medio ambiente sano se enmarca en una comprensión colectiva del bien jurídico ambiental. Aquello, tiene como correlato una legitimación amplia para accionar, sin requerir una afectación directa del derecho, así como la consagración a nivel constitucional de mecanismos y acciones que permitan su tutela por la colectividad toda (Arellano y Guarachi, 2021: 100).

A la luz del derecho comparado, la redacción del artículo 104 del proyecto constitucional favorecería el reconocimiento de legitimación para exigir, ante los órganos jurisdiccionales y públicos, el cumplimiento de un cierto estándar o calidad de vida que permita el disfrute del medio ambiente, sin tener que limitarse al amparo del derecho en sentido negativo, como derecho a la no contaminación por parte de terceros.<sup>19</sup>

Dicho esto, la incorporación de esferas de protección constitucional de intereses supraindividuales —en particular, de intereses colectivos—, resulta del todo razona-

---

ma de la Constitución de 1980 de la naturaleza como un bien jurídico objeto de protección, se le otorgase la categoría de titular de derechos.

17. Asimismo, podría considerarse la acción constitucional para cumplimiento de deberes de custodia sobre bienes comunes naturales (artículo 134 número 6 del proyecto de nueva constitución).

18. La redacción de dicha norma no es la más feliz, en tanto, no todos los derechos fundamentales pueden ser objeto de ejercicio colectivo. Así, por ejemplo, los derechos de corte liberal clásico, como la libertad de conciencia o el derecho de propiedad, no admiten un goce y ejercicio simultáneo de todas las personas.

19. En el caso de Costa Rica, se ha sostenido que el derecho a un medio ambiente sano, en tanto derecho colectivo, permitiría una tutela amplia del medio ambiente, que puede ser ejercida por cualquier persona (Jurado, 2016: 41). En Colombia, se ha interpretado el derecho a un medio ambiente sano como el «conjunto de condiciones naturales que permiten la supervivencia y la existencia digna en el medio que nos rodea» (Mesa García, 2017: 83-93).



ble y adecuada en el marco de un Estado social de derecho.<sup>20</sup> Así, la cláusula de Estado social tiene por correlato el reconocimiento de bienes jurídicos —y ámbitos de actuación en la vida— que no pueden quedar entregados exclusivamente al interés o protección individual, de manera que subyace a estos un derecho o interés de índole colectiva reconocido y amparado por el ordenamiento jurídico. Por contrapartida, encontramos el Estado de derecho liberal, donde el interés jurídicamente relevante corresponderá al interés individual, directo, material y concreto que, en palabras de Sánchez Morón, constituye la piedra angular de la concepción liberal (1978: 159).

De ahí que para garantizar la justiciabilidad de dichos derechos —principalmente de los derechos de tercera generación— sea necesario contar con mecanismos de tutela procesal colectiva, que permitan garantizar los derechos del grupo, sin que sea necesario que todos los miembros actúen como partes individualmente consideradas en el proceso (Neira, 2018: 355). En este sentido, señala García Bernaldo de Quirós, que al ser el derecho a un medio ambiente sano un derecho de tercera generación supone una conciencia colectiva del perjuicio, siendo sus vías de tutela también de naturaleza colectiva (García Bernaldo de Quirós, 2001: 67). Por lo demás, los mecanismos de tutela son variados: acciones populares, órganos públicos de representación colectiva, *class actions*, entre otros.<sup>21</sup>

A continuación, se desarrollarán algunos aspectos de la propuesta constitucional que innovaron en materia de legitimación activa.

## **Innovaciones en materia de legitimación activa ambiental**

### **Acción de tutela especial ambiental**

#### *La acción de «tutela» de derechos fundamentales y el actual recurso de protección*

El proyecto de nueva constitución contemplaba la denominada acción de tutela de derechos fundamentales que reemplazaba al recurso de protección del artículo 20 de la Constitución vigente. Dicha acción constitucional se encontraba regulada en el artículo 119 de la propuesta, que establecía:

---

20. Al respecto, Sánchez Morón señala: «En general, la figura técnica del interés difuso puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales o a muchos de los enunciados pragmáticos concretos fijados por las Constituciones que adoptan el modelo del llamado Estado social. En un cierto sentido puede decirse que la construcción técnica del interés difuso tiene como objeto superar la mera eficacia moral que la doctrina liberal atribuye a tales enunciados, lo que equivale a un intento de reducir su funcionalidad pura y simplemente ideológica» (1978: 165).

21. Taruffo identifica al menos tres modelos procesales para la tutela de intereses colectivo: el modelo de legitimación mediante asociaciones; el modelo de la *class action*; y, el modelo de otorgamiento de facultades al juez (2005: 23-33).

1. Toda persona que, por causa de un acto o una omisión, sufra una amenaza, perturbación o privación en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, podrá concurrir por sí o por cualquiera en su nombre ante el tribunal de instancia que determine la ley, el que adoptará de inmediato todas las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho. Esta acción se podrá deducir mientras la vulneración persista. La acción se tramitará sumariamente y con preferencia a toda otra causa que conozca el tribunal.

2. Esta acción cautelar será procedente cuando la persona afectada no disponga de otra acción, recurso o medio procesal para reclamar de su derecho, salvo aquellos casos en que, por su urgencia y gravedad, pueda provocarle un daño grave inminente o irreparable.

3. Al acoger o rechazar la acción, se deberá señalar el procedimiento judicial que en derecho corresponda y que permita la resolución del asunto.

4. El tribunal competente podrá en cualquier momento del procedimiento, de oficio o a petición de parte, decretar cualquier medida provisional que estime necesaria, y alzarlas o dejarlas sin efecto cuando lo estime conveniente.

5. No podrá deducirse esta acción contra resoluciones judiciales, salvo respecto de aquellas personas que no hayan intervenido en el proceso respectivo y a quienes afecten sus resultados.

6. La apelación en contra de la sentencia definitiva será conocida por la corte de apelaciones respectiva. Excepcionalmente, este recurso será conocido por la Corte Suprema si respecto a la materia de derecho objeto de la acción existen interpretaciones contradictorias sostenidas en dos o más sentencias firmes emanadas de cortes de apelaciones. De estimarse en el examen de admisibilidad que no existe tal contradicción, se ordenará que sea remitido junto con sus antecedentes a la corte de apelaciones correspondiente para que, si lo estima admisible, lo conozca y resuelva.

7. Esta acción también procederá cuando por acto o resolución administrativa se prive o desconozca la nacionalidad chilena. La interposición de la acción suspenderá los efectos del acto o resolución recurrida.

8. Tratándose de los derechos de la naturaleza y derechos ambientales, podrán ejercer esta acción tanto la Defensoría de la Naturaleza como cualquier persona o grupo.

9. En el caso de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, esta acción podrá ser deducida por las instituciones representativas de los pueblos indígenas, sus integrantes o la Defensoría del Pueblo.

Esta norma tuvo su origen en la Comisión de Justicia de la Convención Constitucional, mediante la iniciativa convencional constituyente número 325,<sup>22</sup> que pos-

---

22. Iniciativa Convencional Constituyente 325, Comisión Sistemas de Justicia: «Toda persona agraviada por actos u omisiones que priven, perturben o amenacen los derechos fundamentales o los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, tendrá acción de amparo para ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre ante el juez competente, quien

teriormente fue modificada mediante una indicación sustitutiva que dio lugar a la norma que se plasmó en el proyecto constitucional.<sup>23</sup>

Manteniendo el carácter cautelar, de urgencia y de rápida tramitación, la nueva acción de tutela de derechos fundamentales era tributaria de la acción de protección consagrada en la Constitución de 1980. Asimismo, mantenía el requisito de vulneración de un derecho fundamental, ya sea que la vulneración tenga su origen en una acción u omisión. Con todo, la acción de tutela introducía cambios de índole procedimental y de fondo.

Uno de los cambios a nivel procedimental radicaba en la atribución del conocimiento de la acción al tribunal de instancia que determine la ley, en contraposición a la competencia que actualmente detentan las Cortes de Apelaciones para conocer asunto en primera instancia.

Asimismo, se estableció en el artículo 119 número 2 del proyecto una regla concordante con la idea de tutela cautelar y de urgencia que se espera de este tipo de procedimientos: «Esta acción cautelar será procedente cuando la persona afectada no disponga de otra acción, recurso o medio procesal para reclamar de su derecho, salvo aquellos casos en que, por su urgencia y gravedad, pueda provocarle un daño grave inminente o irreparable».

La propuesta contemplaba que la acción fuera procedente únicamente cuando no se dispusiera de otro medio para amparar el derecho fundamental vulnerado. No

---

adoptará de inmediato todas las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de aquélla.

Tratándose de un derecho fundamental que conlleva el otorgamiento de una prestación o beneficio de un titular determinado, deberá acreditarse que se ha incurrido en una ilegalidad o arbitrariedad al negarse el acceso a la prestación, por cumplir con los requisitos o condiciones de la política pública respectiva para hacerse acreedor de ella.

Esta acción se podrá impetrar mientras la conducta denunciada persista, de acuerdo con un procedimiento autónomo, urgente, preferente, informal, sumarísimo, bilateral y contradictorio. La ley regulará esta acción y determinará que sea conocida por los tribunales más cercanos a la actora, garantizando la accesibilidad a la justicia, sin que el tribunal pueda excusarse de resolver el asunto aún por falta de ley que regule el procedimiento aplicable.

El tribunal competente podrá en cualquier momento del procedimiento decretar una orden de no innovar o establecer medidas cautelares cuando la situación de urgencia lo haga exigible, y alzarlas o dejarlas sin efecto cuando lo estime conveniente, a petición de parte o de oficio.

El amparo sólo podrá entablarse una vez que se haya agotado la vía administrativa, cuando proceda y siempre que no exista otro medio procesal que permita plantear la controversia idóneamente ante un tribunal diferente. Se exceptúan aquellos casos en que, por su urgencia y gravedad, el agotamiento de la vía administrativa o de los otros remedios procesales disponibles pueda provocar un daño irreparable.

No podrá deducirse esta acción constitucional contra las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales de la República, salvo respecto de aquellas personas que no hayan intervenido en el proceso respectivo y a quienes les afecte lo resuelto».

23. Indicación 248, Informe de reemplazo de la Comisión de Sistema de Justicia, 27 de abril de 2022.

obstante, permitía que, en casos urgentes y graves —es decir, cuando concurriese un peligro de un «daño grave, inminente o irreparable»—, fuese posible el conocimiento de la acción por el juez. Dicha regla iba en la dirección de resolver una de las objeciones más usuales a la acción de protección: la resolución de cuestiones de fondo que debían haber sido resueltas mediante un procedimiento declarativo y de lato conocimiento y no mediante un procedimiento de urgencia (Aldunate, 1993: 59; Bordalí y Hunter, 2017: 40-41; Carrasco, 2020: 65).

Tratándose de los cambios de fondo, existen tres aspectos que vale la pena mencionar.

En primer lugar, a diferencia de la acción de protección —que procede únicamente respecto de aquellas garantías contempladas expresamente— la acción de tutela ampliaba el ámbito de derechos susceptibles de ampararse constitucionalmente, incluyendo aquellos derechos que conocemos como derechos de segunda generación o derechos sociales, por ejemplo, el derecho a la vivienda y a la remuneración justa, y derechos de tercera generación o colectivos, por ejemplo, el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sano (Marshall: 2017, 103).

En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 18 número 1, el proyecto reconocía la posibilidad de accionar no solo en defensa del derecho fundamental individual, sino también, en defensa del derecho fundamental colectivo, cuando esto fuese posible.

Por último, la propuesta eliminaba el requisito de «ilegalidad o arbitrariedad» de la acción u omisión que dio lugar a la vulneración del derecho.

### *Particularidades de la acción de tutela en materia ambiental*

La acción de tutela ambiental se encontraba consagrada en el artículo 119 del proyecto de nueva constitución, a propósito de la acción de tutela general de derechos fundamentales. Si bien es cierto que se optó por no contemplar una norma especial que únicamente regulara la acción de tutela ambiental, el artículo 119 establecía una regla de legitimación para hacer valer la protección de los derechos de la naturaleza y ambientales ante los órganos jurisdiccionales. La norma en cuestión establecía: «Tratándose de los derechos de la naturaleza y derechos ambientales, podrán ejercer esta acción tanto la Defensoría de la Naturaleza como cualquier persona o grupo».

El origen de la norma no es claro. Inicialmente, existieron distintas iniciativas e indicaciones de constituyentes que, radicadas en la Comisión de Medio Ambiente, buscaron consagrar una acción especial para la protección del medio ambiente sano. En la Indicación 336 de 1 de marzo de 2022, la Comisión de Medio Ambiente propuso la siguiente redacción:

Artículo 11. Acción de tutela ambiental. En el caso de que por una acción u omisión se amenacen, perturben o vulneren los derechos de la Naturaleza, de los animales o los derechos humanos ambientales establecidos en los artículos x, xy y xz,

por actos arbitrarios o ilegales, causado por cualquier persona, organización o institución, procederá un recurso especial de tutela ambiental, el cual podrá ser ejercido por una persona natural o jurídica, de manera individual o colectiva ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que deberá adoptar las medidas necesarias para restablecer los derechos y proteger su eventual afectación.

El Estado proveerá asesoría jurídica especializada y gratuita, cuando sea solicitada, para la presentación y tramitación del recurso del recurso mediante la Defensoría de la Naturaleza.

Esta acción deberá ser resuelta respetando los principios establecidos en la constitución y los principios ambientales regulados en las leyes y tratados internacionales debidamente ratificados.

Dicha norma, cuya redacción parece más conservadora que la redacción final de la acción de tutela general, fue rechazada por el pleno de la Convención Constitucional. Por consiguiente, fue necesario reincorporar la acción en la Comisión de Justicia, la que propuso una nueva redacción que también fue rechazada por el pleno de la convención.<sup>24</sup> Finalmente, la Comisión de Justicia optó por incorporar la acción de tutela ambiental en el título de «acciones constitucionales» como un numeral del artículo 119.<sup>25</sup>

Si bien, la acción de tutela en materia ambiental compartía requisitos y elementos de la acción de tutela general, presentaba ciertas particularidades.

En primer lugar, consagraba como posibilidad que «cualquier persona o grupo»

---

24. Véase el Informe comparado de normas aprobadas, Comisión de Sistema de Justicia, 28 de marzo de 2022, que propuso el siguiente enunciado: «Artículo 134. Acción de tutela del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y de los derechos de la naturaleza. Es deber del Estado garantizar el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y los derechos de la naturaleza a través de una acción de tutela especial. Esta acción es de interés público y podrá ser ejercida por cualquier persona, comunidad o por la Defensoría de la Naturaleza cuando, producto de una acción u omisión se amenace, perturbe o prive de su ejercicio, la preservación, conservación y/o restauración de la naturaleza y el derecho de las presentes o futuras generaciones a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La acción de tutela del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y de los derechos de la naturaleza, será de competencia de los Tribunales de Apelaciones respectivos, que deberán, de oficio o a petición de parte, disponer medidas precautorias y dictar sentencias que dispongan al cese de la amenaza, perturbación o privación, bajo los principios de esta Constitución y los instrumentos internacionales en materia ambiental.

En todo lo no señalado en esta disposición, regirá el procedimiento general sobre tutela de derechos fundamentales establecido en esta Constitución; no obstante, el legislador habrá de disponer medidas especiales, que posibiliten materialmente el acceso a la tutela de garantías constitucionales a aquellas personas, grupos, comunidades y territorios vulnerables o a quienes representen los intereses de la propia Naturaleza».

25. La redacción final de la norma puede rastrearse al informe de reemplazo del Informe 3 de la Comisión de Sistemas de Justicia, de 27 de abril de 2022.

pudiese interponer la acción de tutela. Como veremos, existen algunos elementos que parecen dar cuenta que el constituyente tuvo, a lo menos, la intención de consagrar una acción popular en materia ambiental.

En segundo lugar, a diferencia de la acción de tutela general cuyo tribunal competente debía ser determinado por ley, el proyecto constitucional radicaba el conocimiento de la acción en los Tribunales Ambientales,<sup>26</sup> ampliando la competencia del órgano jurisdiccional al conocimiento de hechos que vulnerasen derechos fundamentales.

Por otra parte, la acción de tutela ambiental presentaba diferencias con la acción de protección por vulneración del artículo 19 número 8 de la Constitución de 1980. Así, por ejemplo, la Constitución vigente exige al afectado, determinar al sujeto o autoridad causante del acto u omisión; lo que no era requerido en la propuesta de nueva constitución. Además, la norma actual requiere que el acto u omisión sea ilegal, mientras que, en el proyecto bastaba con que el acto u omisión vulnerase la garantía fundamental, sin que fuera necesario acreditar su ilegalidad.

Otra diferencia radica en que, la redacción del artículo 19 número 8 de la Constitución vigente, al señalar que el titular debe haber sido «afectado» por un acto u omisión ilegal, no es claro que la acción proceda en situaciones de *riesgo* de afectación al derecho. El proyecto disipaba esta interrogante, haciendo procedente la acción de tutela ambiental tanto por «amenazas», «perturbación» y «privación» del derecho fundamental.

Por último, tradicionalmente se ha entendido que la acción de protección requiere de la concurrencia de una afectación directa e inmediata al titular del derecho (Aguilar, 2016: 373).<sup>27</sup> Dicho sea de paso, aún es pronto para saber si los casos en que la jurisprudencia ha reconocido hipótesis de legitimación activa amplia constituyen o no una práctica asentada; puesto que, la regla general sigue siendo exigir al recurrente que pruebe cómo el acto u omisión vulnera su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (Nogueira, 2021: 571-597).

Creemos que, a diferencia de la Constitución de 1980, la acción de tutela ambiental en favor del derecho a un medio ambiente sano, hubiese permitido flexibilizar el estándar de exigencia de las Cortes a la hora de determinar si ha existido o no una vulneración al derecho constitucional.<sup>28</sup> Aquello, tiene su razón de ser en que, bajo

26. Artículo 333: «1. Los tribunales ambientales conocerán y resolverán acerca de la legalidad de los actos administrativos en materia ambiental, de la acción de tutela de derechos de la naturaleza y derechos ambientales, de la reparación por daño ambiental y las demás que señalen la Constitución y la ley».

27. Véase, por ejemplo, la sentencia del caso *Matías Ramírez Pascal con Constructora FV S. A. y otro*, Corte Suprema, rol 45.059-2017, 13 de marzo de 2018; y, la sentencia del caso *Rendon Escobar Luis Mariana y otros con Gabriel Ruiz-Tagle*, Corte Suprema, rol 7.677-2013, 6 de enero de 2014.

28. Dicha posición no se restringiría a la protección del individuo directamente afectado por la contaminación, pudiendo también accionar aquellas personas interesadas solidariamente en la preservación

la conceptualización del derecho colectivo al medio ambiente su protección requiere necesariamente del resguardo de los ecosistemas y la biodiversidad, en tanto de estos depende el goce de otros derechos humanos fundamentales.

En síntesis, el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano importa un cambio de paradigma en lo que protección al medio ambiente respecta. Dicho cambio pasa por considerar que el medio ambiente, dotado de ciertas cualidades básicas, constituye un punto de partida para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida y la dignidad de toda persona (Hervé, 2021: 5).<sup>29</sup> Este reconocimiento tiene como correlato la posibilidad de la ciudadanía de exigir que la administración adopte políticas y medidas que garanticen un estándar mínimo de protección ambiental.<sup>30</sup>

### ¿Acción popular?

Un último aspecto que debemos analizar se relaciona con la naturaleza jurídica de la acción de tutela ambiental.

Por contrapartida a las acciones que exigen acreditar la vulneración de un derecho o interés legítimo, la acción popular se presenta como un mecanismo de tutela procesal colectiva, cuyo principal elemento distintivo es que puede ser ejercida por cualquier ciudadano, sin necesidad de acreditar la lesión de alguna posición jurídica subjetiva (Rego Blanco, 2005: 42).<sup>31</sup>

---

de la naturaleza, pese a que no se trate de su entorno inmediato. Así, suele ponerse el caso de una tala ilegal de bosque nativo, que si bien no implica una afectación directa e inmediata a la situación individual del sujeto (al no generarle un perjuicio directo), existe una afectación al derecho colectivo al medio ambiente que detentan todas las personas, al reducir la disponibilidad de dicha especie, tanto para su disfrute actual como futuro. Véase Aguilar (2016: 373).

29. El actual relator especial de Naciones Unidas sobre Derechos humanos y Medio Ambiente, David Boyd, ha sostenido que el derecho comprendería a lo menos: derecho al aire limpio, a un clima sin riesgos, alimentos producidos de forma sustentable, acceso al agua y el saneamiento, y a vivir en un ambiente libre de desechos tóxicos, entre otros. Véase, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 15 de julio de 2020, Consejo de Derechos Humanos.

30. Tradicionalmente se ha sostenido que, tratándose del numeral 19 número 8, la acción no procederá para exigir el cumplimiento de los deberes positivos de tutelar y preservar la naturaleza (Bertelsen, 1998: 142). De todas maneras, la jurisprudencia ha ido progresivamente reconociendo el componente de derecho positivo que permea al deber de tutela del medio ambiente y de preservación de la naturaleza que recae sobre los órganos estatales (e incluso particulares), siendo el caso *Quintero-Puchuncaví* uno de los más paradigmático de dicho fenómeno. Corte Suprema, rol 5888-2019, 28 de mayo de 2019.

31. Al respecto, Rego Blanco ha conceptualizado los que serían los dos elementos fundamentales de toda acción popular: i) es una acción, y ii) es una acción de carácter pública. Se entiende que es una «acción» en el sentido amplio de la palabra, pues pese a ser un mecanismo de legitimación de carácter excepcional, requiere contar con cobertura legal expresa. Además, la acción será popular cuando cual-

Además, puede agregarse que este tipo de acciones suelen concebirse para la observancia de la legalidad, en tanto se encuentran desligadas de una posición subjetiva individual, lo que limita el ámbito de pretensiones susceptibles de ser sometidas al conocimiento del juez. Lo normal será que la interposición de acciones de este tipo vaya acompañada de pretensiones principalmente anulatorias (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 360).

Por último, aunque este tipo de mecanismos procesales suelen encontrarse consagrados a nivel constitucional, el nivel de densidad normativa variará de un caso a otro. Así, por ejemplo, encontramos constituciones donde el contenido y alcance de la acción se encuentra mayormente definido,<sup>32</sup> y otros casos en los que la configuración de la acción se da principalmente a nivel legal,<sup>33</sup> dando espacio al legislador para definir los sectores de referencia en que será procedente dicho mecanismo. Con todo, en cualquiera de los dos casos, el régimen jurídico de la acción popular requerirá de configuración a nivel legal, debido al carácter excepcional de la figura (Rego Blanco, 2005: 44).

En nuestro medio, la jurisprudencia ha sido consistente en entender que la acción de protección no constituye una acción popular, ni siquiera cuando se trata de una afectación al artículo 19 número 8 de la Constitución.<sup>34</sup> Lo anterior, se ha fundado en la necesidad que tiene el titular de la acción de acreditar, concretamente, que se ha visto lesionado su derecho subjetivo, ya sea que se trate de una privación, perturbación o amenaza (Carrasco, 2020: 51). Por consiguiente, la acción «sólo protegería al individuo afectado por la contaminación y no a personas interesadas solidariamente

---

quier ciudadano pueda ejercerla, es decir, se trata de una acción cuya titularidad es universal (Rego Blanco, 2005: 41-42).

32. Véase el caso de la constitución de Bolivia, donde la acción tutela expresamente el medio ambiente y la naturaleza: «Artículo 34. Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente».

33. Véase el caso de la constitución española, donde la regulación de la acción queda entregada a la ley: «Artículo 125. Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicional». Por su parte, la constitución de Portugal señala: «Artículo 52 número 3. Todos tienen el derecho a ejercer la acción popular, incluyendo el derecho a recurrir por la compensación apropiada para las partes agraviadas, en los casos y términos establecidos por la ley, bien personalmente o por medio de asociaciones que apoyen la defensa de los intereses en cuestión».

34. La jurisprudencia constitucional históricamente ha entendido que la acción de protección no constituye una acción popular. Existe abundante jurisprudencia al respecto, así, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Suprema, rol 2186-2001, 30 de agosto de 2001; Sentencia de Corte Suprema, rol 31897 - 2017, 11 de septiembre de 2017; Sentencia de Corte Suprema, rol 25.128-2019, 13 de mayo de 2020.



en un bien superior como la preservación de la naturaleza y el equilibrio ecológico, por ejemplo, a raíz de la tala de especies nativas protegidas» (Aguilar, 2016: 373).

Ahora bien, la propuesta de la Convención Constitucional, junto con avanzar en la consagración de un nuevo paradigma en materia ambiental, también contemplaba mecanismos procesales para la representación del interés colectivo medioambiental.

Ciertamente, el proyecto posibilitaba a todas las personas y grupos organizados accionar en defensa del medio ambiente. Para esto, en su artículo 119 número 8 reconocía legitimación activa para interponer la acción de tutela ambiental tanto a la Defensoría de la Naturaleza como a «cualquier persona o grupo».

A primera vista, la utilización de la expresión «cualquier persona o grupo», hace pensar que el proyecto consagraba una verdadera acción popular para la tutela ambiental. Esto, al emplearse la fórmula clásica asociada a este tipo de figuras: cualquier persona podrá exigir ante los tribunales lo previsto por ley (Rego Blanco: 2005: 42). Sin embargo, no es posible aseverar con certeza que lo buscado por el constituyente fuera consagrar una verdadera acción popular, considerando las consecuencias que esto tiene para el sistema de legitimación procesal clásico. De hecho, las iniciativas constituyentes que buscaban consagrar una acción de tutela ambiental, que pudiese ser ejercida por cualquier persona, fueron rechazadas por el pleno de la Convención Constitucional.

En la misma línea, la Convención rechazó una propuesta de norma que buscaba consagrar una «acción de protección de derechos colectivos» y reconocía expresamente la existencia de una acción popular para la protección de aquellas garantías constitucionales que tuviesen un contenido colectivo, como el derecho a un medio ambiente sano.<sup>35</sup>

La redacción final de la disposición da a entender que las reglas generales y comunes de la acción de tutela de derechos fundamentales resultaban aplicables a la acción de tutela ambiental, en todo aquello que no resultase modificado por otra norma. Es así como, de asumir que se trataba de una acción de índole popular, esta carecería de un elemento fundamental, esto es, que no se requiera acreditar la vulneración de una posición jurídica subjetiva. En efecto, el artículo 119 número 1 exigía la concurrencia de una «amenaza, perturbación o privación en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales». Asimismo, el inciso segundo de la disposición utilizaba la expresión «persona afectada» por el acto u omisión.

---

35. La norma versaba de la siguiente manera: «Artículo 133. Acción de protección de derechos colectivos. Existirá acción popular contra todo acto u omisión ilegítimo que atente contra los derechos y garantías constitucionales de incidencia colectiva o de protección de la naturaleza. Esta acción podrá ser deducida, además, por la Defensoría del Pueblo o la Defensoría de la Naturaleza.

La ley establecerá el procedimiento y los presupuestos para el conocimiento y resolución de la presente acción, garantizando el derecho de los involucrados a ser oídos como a la interposición de recursos».

En definitiva, la exigencia de una afectación o lesión al derecho a vivir en un medio ambiente sano, al menos en grado de amenaza, contraviene la naturaleza jurídica de una acción popular, cuya interposición prescinde de exigencias y análisis de condiciones subjetivas.

Con todo, nos parece que debe distinguirse entre que la propuesta haya reconocido legitimación colectiva para representar intereses supraindividuales y que haya contemplado una acción popular ambiental. En efecto, la existencia de legitimación colectiva para representar dichos intereses no depende de la consagración de una acción de este tipo (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 360). Si bien la distinción parece tenue, es posible que el constituyente haya pretendido reconocer legitimación amplia para accionar, tanto a personas individuales como a agrupaciones y organizaciones —ya sea para la defensa de intereses individuales como supraindividuales— sin que sea necesario hablar de una acción popular, en los términos antes descritos.

En esta línea, es posible aseverar que, el proyecto, no limitaba las pretensiones susceptibles de someterse al conocimiento del juez a solicitar la anulación de un acto administrativo, pudiendo exigirse la condena de la administración o del particular, a efectuar una determinada prestación a favor del afectado. Esto es de enorme relevancia, considerando que la tutela de los derechos fundamentales puede requerir algo más que el mero restablecimiento de la legalidad.

## Principio de solidaridad intergeneracional y legitimación activa en materia ambiental

### *Concepto y consagración*

Según el concepto de desarrollo sostenible, las necesidades de la generación actual se deben satisfacer sin sacrificar las necesidades de las generaciones futuras (Naciones Unidas, 1987: 24).<sup>36</sup> Este enfoque centrado en las generaciones futuras como beneficiarios de la protección del medio ambiente ha llevado a desarrollar el principio de solidaridad intergeneracional.

---

36. En palabras de Brañes, se entiende por desarrollo sostenible aquel modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (2000: 7). Por su parte, Aguilar señala que el desarrollo sostenible implica un principio de acción acrecentada hacia la protección del medio ambiente, tomando debidamente en consideración, entre otras cosas, las generaciones futuras (2015: 27).

Así, el derecho internacional ha reconocido este principio en diversos instrumentos,<sup>37</sup> como la Declaración de Estocolmo,<sup>38</sup> la Declaración de Río,<sup>39</sup> y el Acuerdo de Escazú.<sup>40</sup> Este último es de especial relevancia para nuestro país, por su reciente suscripción y ratificación durante el primer semestre de este año. Asimismo, a nivel de derecho constitucional comparado, las Constituciones de Ecuador<sup>41</sup> y Bolivia<sup>42</sup> establecen expresamente garantías en favor de las generaciones futuras.

Por su parte, el artículo 128 del proyecto de nueva constitución reconocía el principio de solidaridad intergeneracional, en los siguientes términos: «Son principios para la protección de la naturaleza y el medioambiente, a lo menos, los de progresividad, precautorio, preventivo, de justicia ambiental, de solidaridad intergeneracional, de responsabilidad y de acción climática justa». Se trató de una innovación a nivel constitucional, siguiendo la tendencia del derecho ambiental internacional.

Con todo, las generaciones futuras ya han sido consideradas en nuestro marco jurídico nacional a partir del concepto de desarrollo sustentable,<sup>43</sup> regulado a propósito de las definiciones que consagra la Ley 19.300, de la siguiente forma:

Artículo 2 letra g). Desarrollo sustentable: El proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, considerando el cambio climático de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

---

37. Para ahondar en esta materia, véase Brown (2008: 615-627).

38. El principio 1 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente señala: «El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras».

39. El principio 3 de la Declaración de Río reconoce que «debe cumplirse el derecho al desarrollo para satisfacer equitativamente las necesidades de desarrollo y medio ambiente de las generaciones presentes y futuras».

40. El artículo 1 del Acuerdo de Escazú señala que, dentro de los objetivos del mismo acuerdo, se encuentra el contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Además, en el artículo 3 letra g) se consagra el principio de equidad intergeneracional.

41. Artículo 395: «El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras».

42. Artículo 33: «Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente». Artículo 108: «Son deberes de las bolivianas y los bolivianos: 15. Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones».

43. Aun cuando no es sinónimo de sostenible, ambos conceptos comparten la visión de un modelo de desarrollo que considere a las generaciones futuras.

*El proyecto de nueva constitución promovía la tutela del interés de las generaciones futuras*

La jurisprudencia comparada ha reconocido que ciertas acciones ejecutadas en la actualidad tienen la potencialidad de afectar a las generaciones del mañana. Así, en la sentencia de tutela del caso *Lozano y otros con Presidente de la República*, rol 4360-2018, la Corte Suprema de Colombia reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, afirmando que su deforestación es una pérdida para todo el mundo, transgrediendo el criterio de equidad intergeneracional. En palabras de la Corte, «los promotores suplicaron la protección de derechos supralegales, destacándose los de gozar de un ambiente sano, vida y salud, sosteniendo como una de las bases de su reclamo que la generación futura es la que enfrentará los efectos del cambio climático».

Por otra parte, en la causa *Neubaer, et al. versus Alemania*, el Tribunal Constitucional Federal Alemán aplicó el principio de equidad intergeneracional para sostener la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las generaciones futuras. En particular, el fallo argumenta que los actuales objetivos de la Ley de Cambio Climático alemana crean riesgos desproporcionados de interferencia con futuras libertades fundamentales. En razón de ello, se consideró urgente y necesario evaluar las medidas climáticas que los Estados comprometen e implementan, con miras a la amplitud o restricción del ejercicio de los derechos de las generaciones futuras.

En nuestro medio, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado en distintos fallos a propósito de la preservación del medio ambiente y las expectativas de las generaciones futuras. Una de las primeras sentencias que razona en torno a estos conceptos data del año 1997, en el ya mencionado caso *Trillium*. A propósito del derecho fundamental a un medio ambiente libre de contaminación, la sentencia de la Corte Suprema señala lo siguiente:

Y, en lo que dice relación con el segundo carácter del derecho en análisis [además de ser considerado como un derecho subjetivo público], es decir, el derecho colectivo público, él está destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como en el nivel nacional, a todo el país, ello porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras.

Recientemente, resolviendo la causa *Chahuán con Enap*, rol 5888-2019, el máximo tribunal indicó:

El desarrollo económico, como aquel representado por la creación del Complejo Industrial Ventanas, aun cuando legítimamente pretende una mejora en la calidad de vida de las personas, incluyendo a las que viven en Quintero, Ventanas y Puchun-

caví, no se puede realizar olvidando ni dejando de lado la conservación y protección del medio ambiente, a la vez que tampoco puede comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

Por su parte, en la sentencia del caso *Sindicato de Pescadores artesanales y otros con SMA*, rol 15549-2017, la Corte afirmó que la explotación de los recursos naturales debe ser realizada de tal modo que se asegure su sustentabilidad en el futuro.

En concordancia con lo señalado en el primer acápite, la configuración actual del derecho fundamental ambiental se ha estructurado sobredimensionando su aspecto individual, en desmedro de su aspecto colectivo y de interés general. Sin embargo, la noción de interés general es consubstancial a la protección misma del medio ambiente (Aguilar, 2015: 27). Lo anterior es importante, ya que repercute en la forma de concebir el bien jurídico ambiental.

Al respecto, Bordalí considera que:

No se puede hablar del ambiente sano de una persona, ya que hay que entender a este como de todos, y en ese todos hay que considerar a todas las personas que habitan el territorio de la República, y tampoco hay que desechar la posibilidad de incluir a las generaciones futuras, con los instrumentos jurídicos que sea necesario crear para ello (1998: 43-64).

De esta manera, es posible indicar que actualmente nuestro marco jurídico nacional no contempla mecanismos procesales que permitan amparar el interés de las generaciones futuras. Con todo, y según dan cuenta diversos fallos, como los citados anteriormente, la jurisprudencia ha considerado este elemento al momento de resolver litigios de carácter ambiental.

Como bien indicamos precedentemente, existe una serie de normas e instituciones en el proyecto de nueva constitución que reconocían explícita e implícitamente la idea de derechos de tipo colectivo. Respecto de esta categoría de derechos, Tisné considera que el derecho colectivo público está destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como nacional, ello porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo, no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras (2016: 234).

Así, a propósito de lo ya señalado sobre la acción de tutela ambiental, es posible afirmar que el titular del derecho podría haber estado legitimado para accionar en caso de vulnerarse el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por un acto que no ocurre en su entorno adyacente.<sup>44</sup> Esto podría haber favoreci-

---

44. Bermúdez define el concepto de entorno adyacente como el lugar necesario para que el individuo

do una tutela amplia del medio ambiente, al ser procedente la acción sin necesidad de acreditar una afectación directa e inmediata, en el sentido de considerar que la alteración de las características de «sano» y «ecológicamente equilibrado» significarían una vulneración del derecho. Con todo, aquello no hubiese eliminado el deber de demostrar la efectividad de dicha afectación.

De esta manera, la garantía constitucional hubiese permitido tutelar el bien jurídico propiamente tal por su valor intrínseco para todos los seres humanos actuales y futuros, más que por una utilidad para un sujeto determinado.

Además, es posible plantear que, para efectos prácticos, esta forma de legitimación facilita la tutela del interés de las generaciones futuras en sede jurisdiccional, al posibilitar que, por ejemplo, personas que no viven en el ecosistema afectado, accionen en pos de la protección de dicho bien jurídico.

En consecuencia, el reconocimiento constitucional del principio de solidaridad intergeneracional iba en línea con el reconocimiento que han hecho los órganos jurisdiccionales del interés de las generaciones por venir. Asimismo, su inclusión a nivel constitucional promovía la tutela del principio de equidad intergeneracional, ya consagrado en tratados internacionales ratificados por Chile. Incluso, cabe tener presente que su inclusión sería una expresión y materialización del concepto de desarrollo sustentable, ya consagrado hace varios años en nuestro ordenamiento jurídico.

## La Defensoría de la Naturaleza: un órgano autónomo y especializado para la defensa del medio ambiente

### *Interés público y deber del Estado de protección del medio ambiente*

Hemos afirmado que existe un interés colectivo asociado a la protección del medio ambiente, al tener una trascendencia global para la comunidad. Relacionado con el concepto de interés colectivo se encuentra el de interés público, definido por Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes como aquél que «pone el énfasis en la asunción de su gestión y defensa por el Estado (sus diversas administraciones y órganos), precisamente por la obligación y natural misión de los poderes públicos de procurar y defender los intereses que adquieren la relevancia descrita»<sup>45</sup> (1999: 56).

De acuerdo a Bordalí, es posible considerar un interés público en la defensa del medio ambiente, al tener presente una concepción objetiva de la protección del ambiente —si se pone atención en el bien protegido— y una visión publicista —si se pone atención en el interés de toda la colectividad— (2004: 92).

---

se desarrolle. Es decir, el espacio que él necesita para poder desplegar sus capacidades, en definitiva, el entorno relacionado al individuo, necesario para alcanzar la mayor realización espiritual y material posible que asegura el artículo 1, inciso cuarto, Constitución Política de la República (2014: 123).

45. Relevancia referida a los intereses colectivos, al tener una trascendencia global para la comunidad social.

Así, por su relevancia y dimensión colectivo-social, existiría un deber de defensa del bien jurídico ambiental por parte del Estado que, en palabras de Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, implica que sea asumido como objeto de una responsabilidad pública por la administración (1999: 345). Por ese motivo, por ejemplo, en el caso español, este bien jurídico recibe protección tanto penal como administrativa (Gutiérrez de Cabiedes y De Caviedes, 1999: 345).

Para cumplir con tal responsabilidad pública, el marco jurídico nacional debe contemplar organismos e instrumentos que consagren deberes y otorguen competencias a la administración para la tutela del medio ambiente.

El proyecto de nueva constitución se hacía cargo de este deber público al crear la Defensoría de la Naturaleza, un órgano especial para la defensa y protección de los derechos de la naturaleza y derechos ambientales.

Por otra parte, pese a que el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza se encuentra reconocido en la Constitución de 1980, a la fecha no se ha creado un órgano público que permita satisfacer dicha obligación. De hecho,

en nuestra realidad actual, esta función<sup>46</sup> se encuentra atomizada y no realmente coordinada. Por una parte, el Consejo de Defensa del Estado tiene un departamento dedicado a materias ambientales denominado 'Comité laboral medioambiental', desde donde principalmente se conducen acciones de daño ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 19.300. En el mismo sentido, algunas municipalidades han incorporado profesionales para llevar a cabo esta labor, de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo y también a veces por cumplimiento de su función genérica en materia de protección ambiental, contenida en el artículo 4 letra b) de la Ley Orgánica de Municipalidades (Costa y Rivera, 2021: 44-55).

A continuación, se dará cuenta de las principales implicancias de la creación de este órgano a la luz de lo planteado por la propuesta de la Convención Constitucional.

### *Defensoría de la Naturaleza: concepto y regulación*

El proyecto constitucional consagraba la creación de la Defensoría de la Naturaleza en su artículo 149, de la siguiente forma:

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.

---

46. De representación judicial por parte de la Defensoría de la Naturaleza.

Además, se establecía la existencia de defensorías regionales, dejando entregada a la ley la regulación de su organización, atribuciones, funcionamiento y procedimientos.

De este modo, su objeto implicaba —principalmente— la promoción y protección de los derechos asociados al medio ambiente, a su vez que, cumplía un rol de control y contrapeso a los poderes del Estado,<sup>47</sup> mediante la fiscalización de los actos u omisiones de los órganos públicos, además de entidades privadas.<sup>48</sup>

Cabe señalar que, en lo relativo a las atribuciones de la Defensoría, sin perjuicio de que la propuesta de la Convención indicaba que estas debían ser reguladas por la ley, la misma propuesta establecía un catálogo mínimo para la concreción de su función. Así, en el artículo 149 se consagraban las siguientes atribuciones:

- a) Fiscalizar a 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.

En línea con la función de este órgano, consideramos relevante mencionar la competencia otorgada para accionar en caso de vulneración de derechos ambientales. Para esto, la propuesta reconocía legitimación a la Defensoría para interponer la acción de tutela ambiental especial. De esta manera, el catálogo de derechos no se quedaba en una mera declaración, sino que se permitía y favorecía su efectivo cumplimiento. Refuerza esto, la atribución otorgada a la Defensoría para tramitar y hacer seguimiento de los reclamos sobre vulneraciones de derechos ambientales.

Estas atribuciones se deben analizar teniendo presente el artículo 119 del proyecto referente a las acciones constitucionales. En efecto, dicha norma establecía los legitimados activos para accionar cuando se vulneren los derechos de la naturaleza y derechos ambientales, entre los cuales se encuentra la Defensoría de la Naturaleza.

Por lo tanto, esta institución hubiese podido accionar de oficio, en caso de vulne-

---

47. De hecho, desde sus orígenes, las Defensorías del Pueblo (antecedente de la Defensoría de la Naturaleza) son creadas con un doble propósito: de una parte, para la protección de los derechos fundamentales, y, de la otra, para el control ordinario no jurisdiccional de las actuaciones de las diversas administraciones públicas en relación con los ciudadanos (Moure Pino, 2007: 88).

48. En línea con ello, cabe indicar, que «el control de la actividad administrativa es una exigencia natural de un Estado que se proclama de derecho, porque somete a todos los poderes públicos al orden jurídico, con lo que proscribire su arbitrariedad y limita estructural y funcionalmente sus posibilidades de actuación» (Cordero, 2015: 528).



ración de estos derechos y también a petición de parte, ya que, conforme lo señalado, la Defensoría se encontraba facultada para tramitar los reclamos referentes a la vulneración de derechos ambientales (que, entendemos, hubiesen sido realizado por los particulares). Esto último es especialmente relevante, ya que hubiese permitido implementar un mecanismo de acceso a la justicia ambiental concreto, en línea con el principio de justicia ambiental y la garantía de acceso a la misma, consagrados en los artículos 108 y 128 del proyecto constitucional, respectivamente.

La Defensoría hubiese tenido legitimación para accionar en aquellos casos en que la ley le hubiese otorgado competencias para ello. Esto sería coherente con el artículo 16 de la propuesta, que indicaba:

Los órganos del Estado y sus titulares e integrantes actúan previa investidura regular y someten su actuar a la Constitución y a las normas dictadas conforme a esta, dentro de los límites y competencias por ellas establecidos.

*Consecuencias en materia de legitimación activa:  
Un nuevo actor en sede jurisdiccional ambiental*

Resulta indudable que la creación de la Defensoría de la Naturaleza importaría la intervención de un nuevo actor en materia de legitimación activa ambiental.

Al respecto, cierta parte de la doctrina plantea que, para la defensa de intereses supraindividuales, el legitimado idóneo no sería el individuo particular, ya que «podría accionar de manera abusiva, realizar transacciones en virtud de su exclusivo interés, o simplemente perder el juicio por negligencia» (López, 2008: 406). Por lo mismo,

pareciera que su titularidad debería ser atribuida a órganos públicos o entidades de índole privada, pero que, en el ejercicio de esta función, desempeñan una actividad de interés público o, finalmente, a asociaciones o entidades privadas que presenten un cierto carácter representativo de aquellos intereses tutelados por la concreta acción de cesación –reparación– de que se trate. (Tisné, 2016: 240).

Así las cosas, estaríamos ante un nuevo actor especialmente apropiado para la defensa del bien jurídico ambiental. De esta forma, no es únicamente el particular afectado en su derecho subjetivo el que podría concurrir a la jurisdicción para solicitar el restablecimiento del imperio del derecho, sino que también, un órgano público podría acudir a los tribunales de justicia por la afectación de este derecho respecto de una o varias personas.<sup>49</sup>

---

49. De hecho, al revisar las actas del proyecto constitucional se aprecia la intención del constituyente de proteger el interés colectivo ambiental. En efecto, las diversas formulaciones de la norma que crea a la Defensoría de la Naturaleza dan cuenta de ello, en específico, en el tercer informe de la Comisión de Sistema de Justicia, se consagra que «La Defensoría velará por el interés colectivo».

Dicha titularidad cobra particular relevancia al considerar la dimensión colectiva del medio ambiente en el proyecto de nueva constitución. En efecto, por una parte, se debe tener presente la garantía fundamental del derecho a un medio ambiente sano, y por otra, la forma en que se permite tutelar judicialmente dicho derecho.

Así, en último término, que la tutela del medio ambiente pueda ser ejercida también por un órgano público, nos beneficia a todos, ya sea de manera directa —por ejemplo, porque la pretensión se dirige a tutelar un ecosistema próximo al lugar en que vivimos— o indirecta —porque su defensa podría permitir mantener, en general, un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado—. En definitiva, el poder-deber otorgado a la Defensoría involucra a la colectividad toda.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos importante tener presente que, conforme al artículo 149 de la propuesta, la Defensoría habría estado habilitada para accionar cuando existiera una «vulneración» de derechos, no consagrándose expresamente la posibilidad de impetrar acciones para el caso de existir un «riesgo de afectación», aun cuando el artículo 119 indicaba la procedencia de acciones constitucionales para el caso de «amenaza». Por tanto, ambas normas planteaban alternativas en su interpretación, pudiendo ser una de ella, que, tratándose de la Defensoría, únicamente pudiese haber accionado cuando existiese una afectación o vulneración al derecho.

Lo anterior es relevante desde la óptica del principio precautorio en materia ambiental,<sup>50</sup> teniendo especialmente presente que el artículo 128 del proyecto consagraba dicho principio para la protección de la naturaleza y el medio ambiente.

Por último, es importante tener en cuenta que la existencia de una multiplicidad de actores —privados y públicos— en materia de litigación ambiental, podría generar una serie de desafíos de naturaleza procesal.

Tratándose de la acción de tutela ambiental especial, la propuesta permitía la coexistencia de diversos actores legitimados para accionar ante una misma situación jurídica, sin considerar mecanismos procesales de prelación entre uno u otros, o bien de coordinación entre actores públicos y privados. Así, bien podría haberse dado el caso de que, por ejemplo, respecto de un mismo supuesto de vulneración, concurriesen tanto la Defensoría de la Naturaleza como actores particulares y/o grupos organizados. Esto, sin considerar la posibilidad que otro tipo de actores públicos interviniesen en el litigio (representantes de Comunas Autónomas, del gobierno regional, entre otros).

---

50. La Declaración de Río define el Principio Precautorio en su principio 15: «Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente». Por otra parte, la Corte Suprema ha señalado: «El principio precautorio impone una actuación anticipada, incluyendo las situaciones en que no se cuenta con la certeza absoluta de los efectos que un determinado hecho puede tener para el medio ambiente» (Sentencia del caso *Chahuán con ENAP S. A.*, Corte Suprema, rol 5888-2019, 28 de mayo de 2019, considerando trigésimo octavo).

Lo anterior, evidencia que la incorporación de mecanismos procesales de legitimación amplia debe considerar mecanismos de coordinación entre la multiplicidad de actores que podrían intervenir e interactuar en sede judicial. Así, por ejemplo, a nivel legal se podría contemplar la regulación de «tercerías», como ocurre actualmente en las acciones de reparación por daño ambiental.<sup>51</sup>

### **Conclusiones: algunos aspectos a considerar ante un (eventual) nuevo proceso constituyente**

La consagración de un Estado social de derecho y ecológico en el marco del proyecto de nueva constitución del año 2022, contemplaba una serie de nuevas instituciones, derechos y mecanismos de tutela. En este contexto, es que se planteaba una comprensión amplia y colectiva del medio ambiente, que generaba una serie de consecuencias, siendo una de las más importantes, los cambios en materia de legitimación activa ambiental.

Una de las principales innovaciones del proyecto fue presentar una propuesta que permitiera superar el paradigma individual de la garantía del artículo 19 número 8 de la Constitución de 1980. Es así, como el reconocimiento expreso de intereses y derechos colectivos —entre los cuales se encuentra el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado— avanza en la dirección de aceptar que hay bienes jurídicos que no pueden quedar entregados exclusivamente al interés o protección individual.

Tratándose del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la propuesta planteaba una forma de tutela de carácter colectiva que se expresaba mediante la consagración de un mecanismo propiamente procesal —acción de tutela especial ambiental—, y una institución que se hacía cargo del deber público de protección de la naturaleza y los ecosistemas, en tanto bien jurídico de carácter colectivo —Defensoría de la Naturaleza—.

En la misma línea, la nueva concepción de la tutela ambiental favorecía la protección del interés de las generaciones futuras, en tanto la posibilidad de accionar en tutela de derechos colectivos, flexibilizaba el acceso a la justicia ambiental y ampliaba el ámbito de personas que podrían ser favorecidas por la jurisdicción ambiental, considerando no sólo a quienes actualmente son titulares del derecho, sino también a aquellos que lo serán en un futuro.

Finalmente, creemos necesario considerar algunos aspectos de la propuesta constitucional, ante la eventualidad de un nuevo proceso constituyente:

La consagración a nivel constitucional del derecho a un medio ambiente sano es fundamental para avanzar en el reconocimiento de una comprensión colectiva y amplia del medio ambiente, que sea capaz de superar la comprensión individual.

---

51. Artículo 18 número 2 de la Ley 20.600.

Es necesario dotar a la institucionalidad ambiental de instrumentos legales que permitan justificar el derecho a un medio ambiente sano, ya sea que se trate de instrumentos de titularidad individual, colectiva, o bien de índole pública.

De optarse por consagrar una acción popular en materia ambiental, se hace indispensable la existencia de reglas claras, cuyo desarrollo es preferible quede entregado a la ley. Por lo demás, deben considerarse las limitaciones que este mecanismo de tutela colectiva presenta.

En la misma línea, puede evaluarse la posibilidad de consagrar una norma constitucional general que habilite la existencia de acciones populares o públicas, sin limitarse exclusivamente al ámbito ambiental. En un futuro es posible que existan nuevas materias donde se demande la existencia de acciones de carácter popular.

La consagración del principio de solidaridad intergeneracional se encuentra en línea con la jurisprudencia e instituciones ya contempladas en el marco jurídico nacional y con los instrumentos internacionales ratificados por Chile.

La creación de una institución como la Defensoría de la Naturaleza, permite concretar el deber público de defensa y protección de los derechos ambientales. Sin embargo, se debe tener presente una serie de desafíos vinculados a coordinar los intereses públicos y privados que concurrirán en sede judicial y a generar mecanismos que permitan canalizar de manera efectiva las exigencias de justicia ambiental de la comunidad.


## Referencias

- AGUILAR CAVALLO, Gonzalo (2015). «El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación: deficiencias y desafíos en un contexto de cambio constitucional». *Ajuris. Revista da Faculdade de Direito*, 23: 9-40.
- . (2016). «Las deficiencias de la fórmula ‘derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación’ en la constitución chilena y algunas propuestas para su revisión». *Estudios Constitucionales*, 2 (14): 365-416.
- ALDUNATE, Eduardo (1993). «Interpretación constitucional y decisión política». *Revista de Derecho* (Universidad Católica de Valparaíso), 15: 31-66.
- ARELLANO REYES, Gustavo y Federico Guarachi Zuvic (2021). «Protección del medio ambiente en el contexto de una nueva constitución: recomendaciones en base a la experiencia comparada». *Estudios Constitucionales*, 19 (1): 66-110.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- . (2015). «La legitimación activa en el contencioso ambiental». En Jorge Bermúdez Soto, Juan Ferrada Bórquez y Francisco Pinilla Rodríguez (coordinadores), *La nueva justicia ambiental* (pp. 155-180). Santiago: Thomson Reuters.

- BERTELSEN, Raúl (1998). «El recurso de protección y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. examen de quince años de jurisprudencia». *Revista Chilena de Derecho*, 1 (25): 139-174.
- BORDALÍ, Andrés (1998). «Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno». *Revista de Derecho*, 9: 43-64.
- . (2004). *Tutela jurisdiccional del medio ambiente*. Santiago: Fallos del Mes.
- . (2018). «Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno». *Revista de Derecho*, 51: 69-94.
- BORDALÍ, Andrés e Iván Hunter (2017). *Contencioso administrativo ambiental*. Santiago: Librotecnia.
- BRAÑES, Raúl (2000). *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*. México: PNUMA.
- BROWN WEISS, Edith (2008). «Climate change, intergenerational equity and international Law». *Vermont Journal of Environmental Law*, 9: 615-627.
- CARRASCO, Edesio (2020). *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación: perspectivas, evolución y estándares jurisprudenciales*. Santiago: DER Ediciones.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- COSTA, Ezio y Sofía Rivera (2021). «La Defensoría de la Naturaleza en una constitución ecológica». *Revista Némesis*, 18: 44-55.
- COSTA, Ezio (2021). *Por una constitución ecológica, replanteando la relación entre sociedad y naturaleza*. Santiago: Catalonia.
- GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, Joaquín (2001). «Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su problemática en los tribunales superiores de justicia». En Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (director), *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Madrid: Consejo General de Poder Judicial.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*. España: Civitas.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, Pablo e Hidalgo De Caviedes (1999). *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*. España: Aranzadi.
- HERVÉ, Dominique (2021). *Hacia una constitución ecológica: herramientas comparadas para la consagración constitucional de la protección del medio ambiente*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- JURADO FERNÁNDEZ, Julio (2016): «La regulación constitucional del ambiente en Costa Rica». En Mario Peña Chacón (editor), *El derecho al medio ambiente en la Constitución Política, alcances y límites* (pp. 39-62). San José: Isolma.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Javier (2008). «La legitimación procesal en materia de medio ambiente». En Antonio Embid Trujillo (director), *El derecho a un medio ambiente adecuado* (pp. 383-422). Madrid: Iustel.

- MARSHALL, Pablo (2017). «Clasificación de los derechos fundamentales». En Pablo Contreras y Constanza Salgado (editores), *Manual sobre derechos fundamentales* (pp. 93-118). Santiago: LOM.
- MESA GARCÍA, Luis (2017). «El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano sus principios rectores y constitucionalización». *Ratio Iuris UNAULA*, 1 (3): 83-93.
- MOURE PINO, Ana María (2007). *El defensor del pueblo y la protección de los derechos humanos*. España: Lex Nova.
- MONTERO AROCA, Juan (1994). *La legitimación en el proceso civil*. Madrid: Civitas.
- NEIRA, Ana María (2018). «La tutela judicial efectiva de los intereses de grupo como garantía del derecho de acceso a la justicia». En José María Roca (editor), *El acceso a la justicia* (pp. 352-381). Valencia: Tirant lo Blanch.
- NOGUEIRA, Humberto (2021). «Acceso a la justicia ambiental y acción de protección en Chile». *Revista Opinión Jurídica*, 43: 571-597.
- ONG FIMA (2022). *Hacia una constitución ecológica: acceso a la justicia ambiental*. Santiago.
- REGO BLANCO, María (2005). *La acción popular en el derecho administrativo y en especial, en el urbanístico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1978). *La participación del ciudadano en la administración pública (con especial referencia al ordenamiento italiano)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- TARUFFO, Michael (2005). «Modelos de tutela jurisdiccional de los intereses colectivos». *Revista de Derecho Privado* (Universidad Externado de Colombia), 9: 23-33.
- TISNÉ NIEMANN, Jorge (2016). «Las organizaciones ciudadanas como representantes de intereses colectivos ambientales: reconocimiento a través de la jurisprudencia chilena». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 46: 227-252.

## Sobre los autores

DANIELA NAVARRO SCHOLZ es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Y diplomada en Derecho Ambiental de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [dnavarroscholz@gmail.com](mailto:dnavarroscholz@gmail.com).  <https://orcid.org/0000-0003-3960-3493>.

CRISTOFER RUFATT NUÑEZ es abogado de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [cristofer.rufatt@derecho.uchile.cl](mailto:cristofer.rufatt@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0002-4702-2819>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

[revistaderechoambiental.uchile.cl](http://revistaderechoambiental.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[revistada@derecho.uchile.cl](mailto:revistada@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))