

## Autor



### Victoria Belemmi Baeza

Abogada y Diplomada en  
Derecho Público  
Económico de la  
Universidad de Chile.  
Coordinadora de Estudios  
de la ONG FIMA.

### Cómo citar esta publicación:

BELEMMI BAEZA, Victoria,  
“Ampliando criterios  
sobre el acceso a la  
justicia ambiental”,  
*Litigación Ambiental y  
Climática*, Vol.1, N°6,  
2021.

## Ampliando criterios sobre el acceso a la justicia ambiental

### Resumen

A propósito de una demanda por reparación de daño ambiental interpuesta por el Estado en contra de Minera Escondida –por el daño ocasionado sobre el Salar Punta Negra— el siguiente comentario de jurisprudencia analiza el problema de acceso a la justicia al que se enfrentan aquellos a quienes no se les acoge su solicitud de ser considerados como terceros en los procedimientos ambientales. Se revisa, en particular, la sentencia de la Corte Suprema en los autos rol 53.133-2021 en que esta, conociendo de un recurso de queja, decidió actuar de oficio para argumentar la necesidad de avanzar hacia una interpretación de la normativa ambiental que favorezca el derecho al recurso y el acceso a la justicia.

### I. Introducción

La creciente conciencia sobre la huella negativa que las actividades de la humanidad dejan en el medio ambiente ha determinado que la protección de la naturaleza y del derecho al medio ambiente sano sea de gran preocupación a nivel internacional. La influencia de la Declaración de Estocolmo de 1972 y la inclusión expresa del derecho al medio ambiente en el Protocolo de San Salvador de 1988, y en la resolución 45/94 de las Naciones Unidas de 1990, abrieron la puerta a su incorporación en las constituciones de diversos países<sup>1</sup> y a la actual discusión sobre su expreso reconocimiento por la ONU como derecho humano.

<sup>1</sup> En este sentido ver: HERVÉ, Dominic, *Hacia una constitución ecológica: herramientas comparadas para la consagración constitucional de la protección del medio ambiente*, 2021, Universidad Diego Portales y Oceana INC, p. 10-20.

Una de las verdades críticas sobre el derecho al medio ambiente sano, es su vinculación con el ideal de un profundo compromiso democrático.<sup>2</sup> En efecto, su ejercicio requiere de la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones ambientales, procurando estrechar la relación entre el Estado y la comunidad. Por ello, a propósito del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), se reconoce que para proteger el medio ambiente es necesario garantizar los denominados ‘derechos de acceso’. Estos permitirían a todos los ciudadanos acceder a la información pública ambiental, participar en la toma de decisiones ambientales y acceder a la justicia ambiental, promoviendo la democracia en esta materia.

En particular, el acceso a la justicia ambiental —desarrollado para Latinoamérica en el Acuerdo de Escazú y pendiente de ratificación por Chile<sup>3</sup>— permite que todas las personas tengan la posibilidad de “recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente”<sup>4</sup>. Para ello, conforme establece dicho tratado y el principio 10 antes mencionado, los Estados deben proporcionar “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.<sup>5</sup>

Acorde con lo anterior, se ha sostenido que para hacer operativo el derecho a acceder a la justicia ambiental se requiere cumplir con algunos importantes elementos; como el desarrollo de normativa ambiental y su cumplimiento, el establecimiento de una legitimación activa amplia, la igualdad en el acceso a la justicia y, finalmente la existencia de mecanismos de resolución de conflictos<sup>6</sup> ambientales administrativos y judiciales adecuados, que además de cumplir con

---

<sup>2</sup> BURDILES, Gabriela y COFRE, Leonardo, “La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2017, Año V N° 8, p, 53-54.

<sup>3</sup> El Acuerdo de Escazú desarrolla el derecho a acceder a la justicia en su artículo 8°. Sostiene el deber de los Estados Parte de garantizar el derecho de acuerdo con las garantías del debido proceso. Dentro de las consideraciones sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales, el Tratado establece la necesidad de asegurar “el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir” decisiones relacionadas con el acceso a la información, la participación y la afectación del medio ambiente. Chile, si bien impulsó el tratado, aún no lo ha ratificado, existiendo una deuda con los desafíos que implica un Estado democrático comprometido con la protección del medio ambiente y los derechos medio ambientales. En este sentido ver: ONG FIMA y FES, “Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile”, 2020. Disponible en línea: <https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>

<sup>4</sup> CEPAL, “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, 2013, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N°151. Naciones Unidas, p, 9. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21751>

<sup>5</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 10, Disponible en línea: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1\\_DeclaracionRio\\_1992.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf)

<sup>6</sup> CORDERO, Luis; DURÁN, Valentina; PALACIOS, Camila; RABI, Violeta; SANHUEZA, Andrea; URQUIZA, Anahí, *Informe de Políticas Públicas N°13: Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*, Espacio Público, 2017, p. 13.

los principios de legalidad, efectividad, publicidad y transparencia, protejan la independencia de los jueces y garanticen el derecho a la defensa y al recurso.<sup>7</sup>

La sentencia de la Corte Suprema dictada en los autos rol 53.133-2021 (queja), avanza en la comprensión del acceso a la justicia en relación con el derecho a recurrir como parte de la existencia de mecanismos de resolución de conflictos adecuados en materia ambiental. El criterio interpretativo que establece sobre el artículo 26 de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales es un precedente que se suma a los esfuerzos por ampliar el acceso a la justicia en materia ambiental, solucionando una discusión centrada en los terceros —sujetos que, debido a la posibilidad de ser afectados por los resultados de un juicio “entran a participar junto a las partes originarias con el objeto de ejercer su derecho de defensa”<sup>8</sup>— en los procedimientos iniciados por una demanda por reparación del daño ambiental.

## II. Resumen del caso

Con fecha 13 de abril del año 2020 el Estado de Chile interpuso una demanda de reparación por daño ambiental en contra de Minera Escondida Limitada. La razón fue el daño causado en el Salar Punta Negra, ubicado al sur del Salar de Atacama en la Región de Antofagasta. La demanda, que consta en los autos rol D-6-2020 del Primer Tribunal Ambiental (en adelante 1TA), señala que la extracción no autorizada para intentar recuperar las vegas afectadas por las operaciones de la minera, afectó significativamente diversos componentes del Salar, verificándose una disminución severa de los niveles del acuífero y la capacidad de regeneración del recurso hídrico, debido al descenso de los niveles de aguas subterráneas y la afectación a las surgencias naturales (cursos de aguas superficiales en la cuenca). Lo anterior, a su vez, señala la demanda, dañó el ecosistema singular del Salar, el suelo y la vegetación azonal del lugar, las vegas y bofedales de la zona y la fauna que habita y depende del Salar — particularmente el Flamenco Andino y la población de Vicuña Austral—.

Durante el procedimiento se hicieron parte como terceros coadyuvantes la Comunidad Indígena Atacameña de Peine y la Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños. Tiempo después, también se hizo parte la Comunidad Indígena Atacameña de Camar — comunidad que al igual que la Comunidad de Peine pertenece al Consejo de Pueblos Atacameños— solicitando ser considerada como tercero independiente y en subsidio como tercero coadyuvante de la demandante. Esta última comunidad se acogió para ello, a la teoría del entorno adyacente, avalada por la jurisprudencia,<sup>9</sup> sosteniendo que su afectación se produce porque el Salar Punta Negra forma parte del ecosistema que la rodea, en tanto habitantes de la cuenca del Salar de Atacama.

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 14.

<sup>8</sup> ROMERO, Alejandro, *Curso de Derecho Procesal Civil*, 2014, Tomo III, 3º edición, p. 14.

<sup>9</sup> En la causa rol D N°2-2013 de fecha 20 de marzo de 2015, el Segundo Tribunal Ambiental aplicó la teoría del entorno adyacente, repitiéndose el criterio en reiteradas ocasiones.

El 1TA, si bien tiene como terceros a la Comunidad de Peine y al Consejo de Pueblos Atacameños, rechaza la solicitud de la Comunidad de Camar, sosteniendo que esta no tiene interés actual en los resultados del juicio, “toda vez que su territorio ancestral no se ubica o pertenece al Salar de Punta Negra, el cual es objeto de esta demanda, y sus posiciones, están siendo debidamente representadas por la Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños, en el cual es integrante activo”.<sup>10</sup>

Contra la resolución del Tribunal Ambiental, la Comunidad Indígena de Camar presentó un recurso de apelación con fecha 8 de mayo de 2021. Indicó que es un error señalar como razón para rechazar su solicitud de ser considerados como parte, no tener una demanda territorial sobre el Salar Punta Negra, pues su interés es ambiental y se determina por la afectación de su entorno adyacente. Añadió, entre otras cosas, que el que la comunidad forme parte de la Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños no le quita la posibilidad de concurrir por sí misma, ya que acorde con el artículo 36 de la Ley Indígena, las asociaciones indígenas no pueden atribuirse la representación de las Comunidades Indígenas.

La Corte de Apelaciones de Antofagasta, con fecha 29 de julio de 2021 resuelve rechazar la apelación. Argumenta que la resolución que rechaza la solicitud de tener como terceros a la Comunidad de Camar no es una de aquellas contempladas en el artículo 26 de la Ley 20.600 como apelables. Ello pues este artículo restringiría la posibilidad de apelar a i) las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda; ii) las que reciban la causa a prueba; y iii) las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación.

Frente a lo anterior se interpuso un recurso de queja, el que, si bien fue rechazado, dio lugar a que la Corte Suprema, en uso de su facultad para actuar de oficio, confirmara un criterio adecuado y amplio sobre el derecho al recurso y el acceso a la justicia ambiental.

### III. Considerandos relevantes de los fallos de la Corte Suprema.

La Corte Suprema inicia su razonamiento acudiendo al derecho internacional de los derechos humanos. Sostiene que el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH) en su N°1 consagra el derecho al recurso frente a la vulneración de derechos fundamentales.<sup>11</sup> Dicho derecho al recurso se ve reforzado, indica, por lo señalado en el “artículo 8.2 letra h de la misma CADH que dispone el derecho al recurso judicial ante un tribunal superior y por el artículo 2.3 letra a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho a una acción efectiva ante los tribunales a las personas cuyos derechos y libertades hayan sido violados”, todos los que serían aplicables en Chile conforme al artículo 5° de la Constitución.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Resolución de fecha 27 de abril de 2021 a fojas 1114, en los autos rol D-6-2020 del Primer Tribunal Ambiental.

<sup>11</sup> Considerando 2°, Sentencia Corte Suprema rol N°53.133-2021.

<sup>12</sup> Ibid., Considerando 3°.

Luego, avanza hacia el derecho interno indicando que, conforme al artículo 19 N°3 y al artículo 19 N°2 de la Constitución, que consagran el derecho al debido proceso y la igualdad ante la Ley, se han establecido procesos que tienen por finalidad asegurar que los intervinientes en un litigio “cuenten con las herramientas jurídicas que garanticen la debida defensa de sus derechos y la igualdad que debe presidir su participación en la contienda judicial”.<sup>13</sup>

Asentadas las bases normativas de su razonamiento, la Corte Suprema sostiene que:

*Del señalado conjunto de normas es posible desprender la existencia de diversos principios que reflejan esas convicciones y pretenden asegurar la racionalidad y justicia del procedimiento. Entre ellos destaca el derecho al recurso, que se traduce en el de impugnar las resoluciones judiciales para proveer a su revisión, mismo que integra el amplio espectro del derecho al debido proceso. Ligado a ello se encuentran, además, otros derechos, tales como el acceso a la justicia o el de tutela judicial efectiva, que conducen a que en el proceso de interpretación de normas se prefiera aquella que permite el acceso a la jurisdicción, que conduce a la dictación de una sentencia motivada y, en su caso, al cumplimiento de lo resuelto.*<sup>14</sup>

Así, el Excelentísimo Tribunal es expreso en “la necesidad de interpretar restrictivamente las normas que pudieran dar pábulo a limitar o restringir tales derechos o garantías”.<sup>15</sup>

En línea con lo señalado, y en relación al recurso de apelación presentado por la Comunidad Indígena de Camar, la Corte Suprema concluye que ante la existencia de objeciones formales en torno a la procedencia de un recurso, “los juzgadores del mérito deben preferir aquella inteligencia que permita a las partes acceder a la revisión de la decisión impugnada, de modo de evitar interpretaciones en exceso formalistas que restrinjan este derecho, vulnerando, en consecuencia, la garantía constitucional del debido proceso”.<sup>16</sup> Finaliza admitiendo a trámite el recurso de apelación y ordenando proceder a su vista por un tribunal no inhabilitado.

#### IV. Conclusiones

Más allá de la interesante discusión que nos entrega el procedimiento por daño ambiental en el Salar Punta Negra, sobre si por razones de igualdad procedía considerar como tercero en el procedimiento a la Comunidad Indígena de Camar —cuestión que también puede leerse en clave de derechos de acceso—, el desarrollo de los hechos permite advertir tensiones relacionadas con el derecho a acceder a la justicia de los terceros en materia ambiental.

El artículo 26 de la Ley 20.600 que creó los Tribunales Ambientales, además de reconocer la posibilidad de interponer un recurso de casación contra la sentencia definitiva, estableció que

---

<sup>13</sup> Considerando 5°, Sentencia Corte Suprema rol N°53.133-2021.

<sup>14</sup> Ibid., Considerando 6°.

<sup>15</sup> Ibid., Considerando 7°.

<sup>16</sup> Ibid., Considerando 8°.

solo son apelables ciertas resoluciones, dentro de las que no se encuentra —en texto expreso—, la resolución que decide no considerar como parte a un tercero.

En este sentido, la decisión de la Corte de Apelaciones de Antofagasta<sup>17</sup> de declarar inadmisibile el recurso de apelación presentado por el tercero, por no existir reconocimiento a esta posibilidad en el artículo 26 de la Ley 20.600, se presenta como una interpretación restrictiva que termina por dejar sin derecho al recurso ni a la defensa a los terceros que pueden verse afectados en su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Lo anterior es de especial consideración para el caso del procedimiento de reparación por daño ambiental, en que se discute sobre la existencia de barreras al acceso a la justicia por la falta de una legitimación activa amplia. Como se mencionó previamente, el artículo 54 de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, establece que, si alguno de los titulares de la acción presenta una demanda por daño ambiental, precluye la posibilidad para el resto de los titulares de presentarla, siendo la calidad de terceros la única opción para formar parte del procedimiento y defender sus intereses ambientales.

La sentencia de la Corte Suprema, en este contexto, se erige como un antecedente importante ya que, sobre la base de la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República, entrega criterios de interpretación que, alejándose de una aproximación restrictiva, avanzan en la armonización del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente. Así, asegurando que existe una necesidad de preferir interpretaciones de las normas que permitan el desarrollo del acceso a la justicia, resuelve un problema procesal que, de otro modo, pudo significar la afectación de los derechos del tercero.

La sentencia deja claro que la aproximación a las normas procesales, como sucede con el artículo 26 de la Ley 20.600, debe evitar interpretaciones demasiado formalistas que limiten los mecanismos de resolución de conflictos necesarios para garantizar el acceso a la justicia ambiental, y con ello, la efectiva protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es de esperar que este valioso criterio se vea reforzado en el futuro, tanto por la observancia de los tribunales, como por la incorporación de más y mejores estándares en materia de derechos de acceso ambiental, a través de la esperada y necesaria ratificación del Acuerdo de Escazú.

---

<sup>17</sup> Sobre la misma materia se ha pronunciado la Corte de Apelaciones de Santiago con criterios diversos. En la causa rol N°6-2015 de fecha 12 de agosto de 2015, acogió el argumento que sostenía que la resolución que rechaza la solicitud de un tercero de hacerse parte en el procedimiento es apelable conforme al artículo 26 de la Ley 20.600, ya que, dicha resolución, pone término al procedimiento para el tercero. Sin embargo, en la misma línea de lo sostenido por la Corte de Apelaciones de Antofagasta, en la causa rol N°2 2019, la Corte de Apelaciones de Santiago consideró que la comentada resolución no es de las contempladas por el artículo 26 de la Ley 20.600.

## Bibliografía

- BURDILES, Gabriela y COFRE, Leonardo, "La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental". En: *Revista de Derecho Ambiental*, 2017, Año V N° 8, 52-80.
- CEPAL, "Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas", 2013, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°151. Naciones Unidas. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21751>
- CORDERO, Luis, et al. "Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile". Informe de Políticas Públicas N°13 de Espacio Público.
- HERVÉ, Dominic, *Hacia una constitución ecológica: herramientas comparadas para la consagración constitucional de la protección del medio ambiente*, 2021, Universidad Diego Portales y Oceana INC.
- ONG FIMA, FES, "Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile", 2020. Disponible en línea: <https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>
- ROMERO, Alejandro. *Curso de Derecho Procesal Civil*, 2014, Tomo III, 3° edición.

## Jurisprudencia

- Corte Suprema, 21 de agosto de 2021, Rol N° 53.133-2021.
- Corte de Apelaciones de Santiago, 12 de agosto de 2021, Rol N°6-2015.
- Corte de Apelaciones de Santiago, 20 de agosto de 2019, Rol N°2-2019.

## Legislación

- Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, 1994.
- Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, 2012.

## Instrumentos internacionales

- Declaración de Estocolmo, 1972.
- Convención Americana de Derechos Humanos, 1978.
- Pacto de San Salvador, 1988.
- Resolución 45/94 de las Naciones Unidas, 1990.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.
- Acuerdo de Escazú, 2018.

**Litigación Ambiental y Climática**

Vol.1 - N°6

ISSN 2735-6744

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático  
Universidad de Concepción

Septiembre 2021  
Concepción, Chile.

Cómo citar esta publicación:

BELEMMI BAEZA, Victoria, “Ampliando criterios sobre el acceso a la justicia ambiental”, *Litigación Ambiental y Climática*, Vol.1, N°6, 2021.