

LEGITIMACIÓN ACTIVA DE MUNICIPALIDADES Y GOBIERNOS REGIONALES EN
MATERIA AMBIENTAL

Standing to sue of Municipalities and Regional Governments in environmental
matters

PEDRO HARRIS MOYA*
Universidad Autónoma de Chile

Resumen

Este artículo examina la legitimación activa de municipalidades y gobiernos regionales ante los Tribunales Ambientales. Aunque la jurisprudencia muestra una notable extensión del interés municipal, la legitimación activa de los gobiernos regionales sigue sin ser aceptada. El presente artículo sostiene que dicha diferenciación carece hoy de fundamento, conforme a las competencias de los gobiernos regionales y sus modificaciones legales recientes.

Palabras clave

Legitimación activa; descentralización administrativa; tribunales ambientales.

Abstract

This article examines the legal standing of municipalities and regional governments in environmental courts. Although case law shows a notable extension of municipal interests, the standing to sue of regional governments still is not accepted. This article points out that this differentiation is unfounded, in accordance with the powers of regional governments and their recent legal modifications.

Key words

Legal standing; administrative decentralization; environmental courts.

Introducción

Tradicionalmente, los procesos administrativos han sido caracterizados por la intervención de una persona natural o jurídica de derecho privado, que recurre en contra de una actuación desarrollada por una persona jurídica de derecho público, integrante de la Administración. Excepcionalmente, sin embargo, puede suceder que el recurso contencioso o acción sea ejercido por una persona jurídica de derecho público en contra de otra que posee igual naturaleza¹. Al menos, si se considera que la satisfacción de las necesidades públicas², encomendada a los órganos administrativos, puede conllevar también la existencia de intereses opuestos, no habiendo siempre precisado claramente el legislador los presupuestos procesales

* Profesor de Derecho administrativo, Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: pedro.harris@uaautonoma.cl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4361-1739>. Dirección postal: Av. Pedro de Valdivia N° 641, Providencia, Santiago, Chile.

¹ En términos generales, esta posición ha sido defendida al haberse afirmado que “es posible concebir que la propia Administración constituya en ciertos casos, a partir de un acto dictado por una Administración distinta, la calidad de sujeto regulado o beneficiado de actos administrativos, o que ha obtenido una ventaja o afectación a partir de estos, o que simplemente, limitando o negando sus pretensiones, aunque el legislador no haya previsto expresamente dicho tratamiento”: PINILLA (2017), p. 83.

² Art. 3 de la Ley 18.575, de 1986.

requeridos de suceder lo anterior. Específicamente, esto es lo que ha ocurrido con relación a la legitimación exigida frente al desarrollo de procesos contenciosos en materia ambiental.

Como en otros, se trata de un ámbito en el que las principales dificultades han sido relacionadas con quien ejerce la acción (legitimación activa) y no con aquellos en contra de quienes se ejerce (legitimación pasiva). Y es que, a diferencia de la aproximación subjetiva que caracteriza el análisis de la legitimación si la acción fuera ejercida por personas naturales – destinado a verificar la existencia o no de un entorno adyacente³–, la interposición de impugnaciones por personas jurídicas plantea complejidades particulares. En especial, al sustituirse el examen de la afectación o lesión, por el análisis de las reglas como fuente de legitimación para recurrir⁴. Pese a que en el Derecho privado estas reglas puedan tener una naturaleza convencional o estatutaria⁵, en el ámbito del Derecho público deberá atenderse a preceptos legales o disposiciones⁶ que, en ocasiones, nada señalan expresamente. Esto es, precisamente, lo que ha sucedido frente al ejercicio de tales acciones por gobiernos regionales y municipios⁷.

En efecto, si se analiza la legislación de los gobiernos regionales, puede apreciarse la inexistencia de disposiciones legales referidas de manera explícita al ejercicio de recursos contenciosos o acciones, frente a la intervención de otros órganos, sean ellas relativas o no a la protección del medioambiente. Si se examina la legislación municipal, esta constatación se reitera. Al igual que la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, reguló las acciones en contra de las resoluciones adoptadas por dichos organismos⁸. Sin embargo, nada señaló sobre su legitimación para recurrir de los actos dictados por otros organismos públicos, susceptibles de incidir en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior ha justificado la generalización del ejercicio de algunas acciones inespecíficas, como ha ocurrido con el recurso de protección, cuya jurisprudencia no siempre ha sido favorable a tal efectividad en este ámbito, como se verá.

Si, en cambio, se examina la legislación especial relativa a la organización y los procesos contenciosos en materia ambiental, esta constatación sólo sufre algunas variaciones⁹. La intervención de los gobiernos regionales ante los Tribunales Ambientales (creados por la Ley 20.600 el año 2012) ha carecido de disposiciones que les atribuyan expresamente una legitimación para recurrir. Si bien una legitimación activa ha sido consagrada respecto de municipalidades (art. 18 N° 2 de la Ley 20.600), ésta sólo ha sido referida a la reparación de daños (demandas), en base a hechos generadores desarrollados en sus comunas respectivas, impidiéndose con ello que dichos órganos puedan interponer otras acciones susceptibles de anticiparse a su generación (reclamaciones), con la finalidad de evitar tales efectos. Ello, unido

³ BERMÚDEZ (2007), pp. 81 y ss.

⁴ En materia ambiental, véase: OSSANDÓN (2015), pp. 123 y ss.; GALDÁMEZ (2017), pp. 135-136.

⁵ Así, si una demanda de daño ambiental es interpuesta por una ONG, la jurisprudencia ha resuelto que para *“acreditar su personalidad jurídica vigente, un requisito normativo adicional está dado por su objeto social, contenido en sus estatutos”*. Véase: Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-2-2013, de 20 de marzo de 2015, considerando 23º.

⁶ ROMERO (2012), pp. 88 y ss.

⁷ El presente trabajo limita su análisis a la legitimación activa de los municipios y de los gobiernos regionales en materia ambiental, considerando la especialidad del régimen jurídico aplicable en este ámbito, en atención a las disposiciones de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, y de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales. No obstante, debe considerarse que a falta de un recurso especial (o de una disposición específica referida al interés de las personas jurídicas de derecho público en ejercicio de tales recursos), la jurisprudencia ha reconocido a los órganos de la Administración una legitimación activa para impugnar las actuaciones procedentes de otros organismos administrativos, en el recurso de protección. Véase: POBLETE (2012), pp. 193 y ss.

⁸ Arts. 151 de la Ley 18.695, de 1988, y 108 de la Ley 19.175, de 1992.

⁹ Es sabido que la jurisprudencia no siempre ha sido favorable a la interposición de acciones por personas jurídicas en materia ambiental. Tras la vigencia de la Constitución actual, las restricciones se asociaron al derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, garantizado por el recurso de protección (arts. 19 N° 8 y 20 inc. 2º de la Constitución Política). Por una parte, se estimaría que *“las posibilidades de amparo judicial de este derecho requieren como presupuesto que exista una afectación en el derecho de una persona natural, no estando legitimados para recurrir quienes no tienen el derecho, por ejemplo, las personas jurídicas”* –BERMÚDEZ (2000), p. 10–. Por otro lado, cuestionamientos adicionales serían afirmados si su ejercicio era realizado por la Administración. Si el recurso de protección es consagrado para la *“protección de los derechos fundamentales de las personas frente al Estado y sus organismos, especialmente de la Administración”* –SOTO (2015), p. 284–, parecía claro que no era previsto a favor de esta última, ya sea en contra de particulares o bien de otros órganos públicos. No obstante lo anterior, la jurisprudencia se ha distanciado tradicionalmente de tales restricciones doctrinales. Véase: ALDUNATE (2003), pp. 187 y ss. El ejercicio de acciones en materia ambiental no ha sido una excepción a lo anterior. Véase: TISNÉ (2016), pp. 226 y ss.

a la carencia de reglas expresas en la legislación de municipalidades y gobiernos regionales, torna relevante la jurisprudencia relativa a la legitimación activa en favor de dichos órganos, en el ejercicio de acciones ante la jurisdicción especializada en materia ambiental.

No es difícil apreciar la importancia de la respuesta a esta interrogante, con relación al ejercicio de competencias ambientales por distintos órganos de la Administración. Si se afirmara que los gobiernos regionales y las municipalidades carecen de legitimación activa contra otros órganos, se sostendría implícitamente la prevalencia de los intereses representados por estos últimos, sin atender a su eventual articulación judicial con aquellos de naturaleza territorial. Si, al contrario, se interpretara que los gobiernos regionales y las municipalidades poseen una legitimación activa extensa, se admitiría que cada uno de los intereses representados por ellos podría oponerse a aquellos representados por órganos especializados en materia ambiental (aunque sin resolver acerca del fondo de estas controversias). En el presente trabajo podrá observarse que la jurisprudencia no ha seguido ninguna de dichas alternativas, sino una posición intermedia. Para apreciarlo, se analizará primero la extensión de la legitimación activa de las municipalidades en este ámbito (1) y se examinará, posteriormente, la exclusión de los gobiernos regionales en la materia (2). Dicho estudio, en conjunto, permitirá apreciar la necesidad de extender el reconocimiento de la legitimación activa ambiental del municipio también al ejercicio de acciones por parte de la Administración regional (quien detentaría un interés diverso del invocable por sus habitantes).

1. La extensión de la legitimación municipal ante los Tribunales Ambientales

Aunque el art. 54 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, consagró una legitimación activa expresa a favor de los municipios en procesos de demandas, ninguna disposición fue prevista respecto de reclamaciones susceptibles de interponerse por tales corporaciones, ni en dicha legislación, ni en la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales. No obstante el silencio del legislador en la materia, la Corte Suprema ha reconocido la legitimación activa de los municipios en el ejercicio de estas acciones (1.1)¹⁰. Actualmente, esta interpretación es coherente con una lectura amplia de sus facultades para demandar la reparación de daños ambientales en hipótesis no previstas expresamente por ley (1.2).

1.1. La integración del interés municipal en reclamos

La primera posición jurisprudencial relativa al ejercicio de acciones ambientales, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1980, fue desfavorable al reconocimiento de un interés municipal no consagrado expresamente. Así pudo observarse de interponerse el recurso de protección en este ámbito por dichas corporaciones. En especial, de ejercerse contra órganos especializados de la Administración, sujetos a la jerarquía o supervigilancia del Presidente de la República, que detentan las principales atribuciones en la materia¹¹. En el ejercicio de esta acción constitucional, el máximo tribunal sostuvo, de manera reiterada, que *“si bien es efectivo que las Municipalidades pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración en sus comunas funciones relacionadas con la protección del medio ambiente (...) tal cometido es residual”*¹², concluyendo que una municipalidad no tendría legitimación para

¹⁰ Frente a la reticencia de asociar la noción de derecho al ejercicio de facultades por parte de la Administración, resulta preferible para estos efectos recurrir a la noción de interés. Todo ello, sin perjuicio de la nomenclatura seguida por la doctrina para calificar las distintas posiciones subjetivas de los legitimados activos en el contencioso administrativo chileno. Véase: CORDERO (2005), pp. 406 y ss. Como se ha observado *“en el derecho chileno no existe un reconocimiento general de las posiciones jurídicas subjetivas que configuran la legitimación activa, ya que esta depende de la forma que se encuentra regulada la materia en cada procedimiento judicial”*: FERRADA (2020), p. 174.

¹¹ Este es el caso del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, en tanto organismos desconcentrados, en el primer caso, y descentralizados, en el segundo y el tercero. Sobre el control aplicable a dichos órganos, véase: SOTO (2012), pp. 1195 y ss.

¹² Corte Suprema, Rol N° 6590-2014, de 4 de agosto de 2014, considerando 4º. Infielmente, esta era la interpretación sostenida por la jurisprudencia si un municipio interponía una acción en contra de un órgano de la Administración especializada en materia ambiental,

recurrir en contra de ciertos actos de carácter medioambiental. De esta forma, si se posibilitaban distintas lecturas sobre el alcance de las funciones municipales en el ámbito de la protección ambiental¹³, su interpretación jurisprudencial inicialmente limitaría en general la interposición del recurso de protección contra actos de otros órganos de la Administración del Estado¹⁴.

En la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales, las primeras manifestaciones de esta interpretación pudieron observarse poco tiempo después de la entrada en vigor de la Ley 20.600, de 2012, que creó dicha jurisdicción especializada, al haberse afirmado que “*los fundamentos consignados por la Corte Suprema para no reconocer el derecho a accionar en los recursos de protección y en la nulidad de derecho público, son aplicables (...) a la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600*”¹⁵ (que consagra la denominada acción de reclamación general ambiental), impidiendo de esta forma que el municipio tuviera legitimación para recurrir en contra de actos administrativos de carácter ambiental, dictados por órganos de una Administración especializada, en función del carácter compartido de las competencias que las municipalidades ejercen en materia de protección medioambiental¹⁶ (lo que, como se ha visto, sería asimilado por la jurisprudencia a un ejercicio de competencias supletorias, al juzgarse prevalentes las funciones desarrolladas por otros órganos de la Administración¹⁷).

Ciertamente, una interpretación desfavorable a la legitimación activa municipal en reclamos ambientales, por al carácter compartido de las funciones municipales en materia ambiental (trasvasando la solución inicialmente afirmada frente al recurso de protección), suponía asociar dos aspectos separables el uno del otro. Por un lado, la existencia o no de un interés del municipio para recurrir en contra de un acto de carácter ambiental de la Administración y, por el otro, la solución a un ejercicio de competencias entre una municipalidad y otros órganos administrativos, dotados de funciones superpuestas entre sí. Aunque la solución hubiera sido desfavorable al ejercicio de la competencia municipal en materia de protección medioambiental, se imponía distinguir cada uno de estos ámbitos, para evitar denegar la resolución judicial de litigios entre órganos de la Administración dotados de personalidades jurídicas diversas. Por ello, y tras un primer antecedente del Tercer Tribunal Ambiental¹⁸, la Corte Suprema desarrollaría nuevos criterios jurisprudenciales que integrarían el interés municipal al ejercicio de reclamaciones ante dicha jurisdicción especializada, de manera progresiva.

Un primer avance se encontraría en los criterios desarrollados por la Corte Suprema el año 2015, época en la cual sería admitido que los municipios tuvieran legitimación para interponer reclamaciones especiales ante los Tribunales Ambientales en contra de reglamentaciones medioambientales dictadas por parte de la Administración central. En efecto, pese a que el máximo tribunal recordaría la jurisprudencia restrictiva del recurso de protección, diferenciaría este supuesto de la jurisprudencia desarrollada de manera previa, en atención a la naturaleza misma del acto de la Administración que era impugnado¹⁹ pues, en tanto reglamento, resultaba de general aplicación y, por ello, era “*válido aplicar el criterio del interés legítimo antes*

como ocurría en materia de evaluación de impactos: Véase también: Corte Suprema, Rol N° 14263-2014, de 12 de noviembre de 2014, y Corte Suprema, Rol N° 21973-2014, de 3 de noviembre de 2014.

¹³ Art. 4 letra b y 5 inc. 3° de la Ley 18.695, de 1988.

¹⁴ No es difícil observar que una interpretación tan restrictiva iba en contra de la tendencia afirmada en otros ámbitos, al haberse sostenido que la legitimación activa municipal era procedente, inclusive, para impugnar actuaciones de órganos de control de la Administración, como la dictación de dictámenes por las Contralorías Regionales. Véase: Corte Suprema, Rol N° 2791-2012, de 3 de julio de 2012, considerando 3°: DELOOZ (2019), p. 215.

¹⁵ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-114-2014, de 24 de enero de 2018, considerando 14°. Respecto al rechazo de acciones de nulidad de derecho público ejercidas por municipalidades en este ámbito, véase: Corte Suprema, Rol N° 7263-2010, de 28 de enero de 2014.

¹⁶ Art. 4 letra b) de la Ley 18.695, de 1988.

¹⁷ Como se ha visto, así fue resuelto en su oportunidad con relación a controversias entre el municipio y el Servicio de Evaluación Ambiental. Véase: Corte Suprema, Rol N° 6590-2014, de 4 de agosto de 2014, considerando 4°.

¹⁸ Con relación a una impugnación municipal contra de una resolución denegatoria de revisión excepcional de una resolución de calificación ambiental. Véase: Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-3-2014, de 6 de enero de 2015, considerando 19°.

¹⁹ Las disposiciones de “*general aplicación*” tienen una naturaleza reglamentaria –ARÓSTICA (2016), p. 91–, correspondiendo a la terminología empleada por el art. 48 letra a) de la Ley 19.880, de 2003, para aludir a dicha categoría.

indicado para aceptar la legitimación activa de las municipalidades, pero sólo en cuanto a este tipo de actos, pues aquí se justifica, dado el impacto para toda la comunidad”²⁰.

Posteriormente, un segundo avance se encontraría en los criterios desarrollados por la Corte Suprema el 2019, año en el cual sostendría que no sólo los reglamentos eran susceptibles de impugnarse por las municipalidades a través de reclamaciones especiales, sino también otros actos de la Administración que carecieran de naturaleza reglamentaria. Para concluir en tal sentido, el máximo tribunal recalificaría el interés para recurrir de dichas corporaciones, aceptando que una municipalidad invocara su calidad de interesado en ciertas reclamaciones especiales de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, como aquella consagrada en el art. 17 N° 6 de dicha ley, referida a la impugnación de resoluciones de calificación por participantes en el procedimiento de evaluación ambiental²¹, modificando así el criterio sostenido por la jurisprudencia especializada, que rechazaba el interés para recurrir en tales supuestos²².

Se trataría de avances interpretables en el contexto del reconocimiento ya existente de una legitimación activa, que no se limitaría a la interposición de las reclamaciones especiales de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales (como sucedería con relación a actos de naturaleza reglamentaria y las resoluciones impugnadas en la evaluación de impacto ambiental), sino también al ejercicio del reclamo general del art. 17 N° 8 de dicha ley²³ susceptible de ejercerse contra todo acto administrativo ambiental, carente de reclamo especial²⁴, lo que en el estado actual de la jurisprudencia extendería de manera significativa el interés para recurrir de tales corporaciones, al comprenderse toda otra actuación formal vinculada a un instrumento de gestión de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente²⁵.

El desarrollo de una posición jurisprudencial como la referida ha permitido que, actualmente, las municipalidades tengan una legitimación activa susceptible de impugnar cualquier acto de la Administración sujeto a las competencias revisoras de los Tribunales Ambientales, con independencia que éste tenga una naturaleza reglamentaria o, incluso, que haya sido prevista una reclamación más específica—como en la evaluación de impacto ambiental (arts. 17 N° 5 y 6 de la Ley 20.600)—. Sin perjuicio que tal legitimación activa pudiera estar sujeta a la acreditación del interés del municipio—si el acto de la Administración impugnado no fuera

²⁰ Corte Suprema, Rol 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015, considerando 12º. Se trataría, en la especie, de una impugnación iniciada, entre otros, por un municipio en contra del Decreto Supremo N° 20 de 2 de septiembre de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que establecía la norma de calidad primaria para material particulado respirable MP10, caracterizado por su naturaleza reglamentaria en atención a su carácter general y obligatorio.

²¹ Corte Suprema, Rol 12802-2018, de 30 de mayo de 2019, pese a que el municipio realizara sus observaciones en la evaluación de impacto ambiental fuera del plazo requerido—NÚÑEZ (2019), p. 297—. Véase también: Corte Suprema, Rol 72108-2020, de 8 de febrero de 2021.

²² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-148-2017, de 26 de abril de 2018. Poco tiempo después de esta sentencia, otros Tribunales Ambientales aplicarían el mismo criterio en la materia. Véase: Primer Tribunal Ambiental, Rol R-26-2019, 27 de mayo de 2019 y Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-313-2021, de 19 de abril de 2023, considerando 9º, al afirmar que “no existe razón de texto, más allá de la simple omisión, para sostener que las municipalidades puedan tener interés en sede de daño ambiental, pero no en el ámbito de las reclamaciones en contra de una RCA”. Entendidas así las cosas, en el estado actual de la jurisprudencia, por tanto, sólo el Tercer Tribunal Ambiental parece seguir una posición contraria al reconocimiento de esta legitimación: Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2023, 27 de septiembre de 2023, considerando 44º. No obstante, dicho criterio ha dado origen a sentencias de casación de fondo dictadas por el máximo tribunal. Véase: Corte Suprema, Rol N° 14334-2021, de 28 de junio de 2022, al haber resuelto que el municipio “detenta legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N° 20.600, por cuanto el órgano edilicio también realiza observaciones a través de los informes u oficios mediante los cuales materializa las funciones que por ley se le han encomendado, en caso que éstos no sean debidamente ponderados por la autoridad ambiental” (considerando 16º).

²³ Véase entre otras: Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-334-2022, 18 de julio de 2023; Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-96-2016, de 25 de abril de 2017; Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-27-2019, de 5 de febrero de 2020. Cabe considerar que la jurisprudencia del Primer Tribunal Ambiental carece de pronunciamientos sobre el ejercicio de la reclamación general por parte de los municipios, sin perjuicio de haber reconocido la legitimación activa a su favor en reclamaciones especiales (Primer Tribunal Ambiental, Rol R-26-2019, 27 de mayo de 2019).

²⁴ Esta interpretación se originaría en la Sentencia de Corte Suprema, Rol 23000-2014, de 22 de abril de 2015 (voto de prevención). Véase: PHILLIPS (2021), p. 101. Sobre una apreciación crítica, véase: MÉNDEZ (2018), pp. 162 y ss.

²⁵ Esta solución impone, por tanto, distinguir entre la interposición de reclamaciones especiales de aquella general ante los Tribunales Ambientales, siendo esta última deducida por la jurisprudencia del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales: BORDALÍ Y HUNTER (2020), pp. 172 y ss.

en rigor un reglamento²⁶ y hubiera sido recurrido invocando tan sólo sus competencias generales en materia de protección del medio ambiente²⁷, mas no de otras facultades especiales²⁸—, se trataría de un reconocimiento coherente con la interpretación amplia de su interés frente a demandas ambientales, que consagran una legitimación activa expresa a su favor.

1.2. La amplitud del interés municipal en demandas

Las fuentes positivas que desarrollan la legitimación activa de los municipios en ejercicio de reclamaciones contrastan con aquellas relativas a las demandas ambientales. Al menos si se considera que, en este ámbito, dichas corporaciones poseen una legitimación activa expresa, conforme al art. 54 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente que, tras disponer que son titulares de la acción ambiental *“las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio”*, señala que lo son también *“las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas”*; situación que explica que la amplitud de la legitimación activa municipal para interponer estas acciones no deba entenderse asociada al reconocimiento de un interés municipal (como ocurre en materia de reclamaciones), sino a la extensión que se le ha otorgado a la interpretación del precepto en cuestión.

Una primera extensión en la interpretación de la legitimación municipal para interponer demandas ambientales se relacionaría con las condiciones geográficas requeridas por el art. 54 de la Ley 19.300. La jurisprudencia de los Tribunales Ambientales no ha atendido a las limitaciones territoriales consagradas en aquella regla (al circunscribir su legitimación activa a los *“hechos acaecidos en sus respectivas comunas”*²⁹) y, antes bien, ha interpretado la afectación de su interés frente a actividades desarrolladas más allá del municipio. Así, dado que *“el daño infligido al medio ambiente puede haber comenzado más allá de los límites comunales”*³⁰, los Tribunales Ambientales han reconocido la existencia de un interés municipal, afirmando que *“los hechos (...) comprenden no solo aquellos que acaecen en el lugar donde tuvo su origen la acción que causa físicamente el daño, sino que se extienden a los demás hechos dañosos”*³¹, lo que resulta coherente con la lejanía probable de un hecho generador³².

Paralelamente, una segunda extensión en la interpretación de la legitimación municipal para interponer demandas ambientales no se relaciona con el ámbito geográfico del hecho generador, sino con los efectos producidos por él. Para comprenderlo, bastará considerar que, pese a la definición legal de este daño³³, los Tribunales Ambientales han reconocido el interés

²⁶ A la inversa, la naturaleza reglamentaria de los actos recurridos permite presumir el interés municipal, según la jurisprudencia. Esta presunción rige también en el ejercicio de demandas, si el municipio interviene como tercero. Art. 54 de la Ley 19.300, de 1994.

²⁷ Art. 4 letra b) de la Ley 18.695, de 1988.

²⁸ Esta es la interpretación sostenida por la Corte Suprema, Rol N° 12802-2018, de 30 de mayo de 2019, considerando 15º, con ocasión de impugnaciones municipales de resoluciones de calificación ambiental. Debido a que estas impugnaciones se originarían de las atribuciones de la Ley 19.300, caracterizadas por ser más específicas que aquellas consagradas en la Ley 18.695, con relación a la protección medioambiental, la jurisprudencia ha entendido como innecesaria la acreditación del interés, el cual, sin embargo, sí habrá de acreditarse en el evento de invocar tales competencias generales en la interposición de reclamos contra actos no reglamentarios.

²⁹ Art. 54 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente. Más allá de esta hipótesis, los municipios sólo tienen competencia para sustituir procesalmente el interés de solicitantes al interponer demandas de reparación de daños ambientales, formulada por determinadas personas, *“en cuyo ámbito se desarrollan las actividades que causen daño al medio ambiente”* (art. 54 inciso 2º de la Ley 19.300, de 1994). Véase: TISNÉ (2014), p. 336.

³⁰ Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-17-2016, de 28 de diciembre de 2017. En la especie, se aceptaría la legitimación activa de la I. Municipalidad de Ancud para demandar por hechos acaecidos mar adentro de costa, en la Isla de Chiloé, a pesar de que los límites de la comuna no sobrepasen en rigor el terreno de playa del borde costero.

³¹ Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-17-2016, de 28 de diciembre de 2017, considerando 9º.

³² Entendido en tal sentido, la legitimación activa del municipio sería equivalente a aquella que le ha sido reconocida al Consejo de Defensa del Estado, verdadero representante de los intereses nacionales en materia de responsabilidad ambiental, habiéndose interpretado, antes de la Ley 20.600, su facultad para demandar indemnizaciones sustitutivas de acciones de reparación material: Corte Suprema, Rol N° 5027-2008, de 31 de agosto de 2010.

³³ Al definir el daño ambiental, el art. 2 letra e) de la Ley 19.300 siguió en principio una definición civilista por referirse a *“toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo (...) inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”*: PIZARRO (2008), p. 394. No obstante ello, esta definición se separó de tal concepto al exigir un carácter significativo, noción que trasvasada al ámbito de la legitimación activa bien pudo haber llevado a exigir la producción de un daño actual y no meramente potencial, como ocurriría frente a actividades riesgosas.

para recurrir frente a riesgos (descartando la exigencia de un daño actual), precisamente con ocasión de demandas interpuestas por parte de municipios en contra de otros órganos de la Administración³⁴, lo que ha llevado a que el máximo tribunal interprete que la responsabilidad de la Ley 19.300 es susceptible de articularse con el art. 2333 del Código Civil³⁵, conforme al cual “[p]or regla general, se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguien amenace a personas indeterminadas”, sin perjuicio que “sólo alguna de éstas podrá intentar la acción” si el daño amenazaré a personas específicas³⁶.

Finalmente, una última extensión en la interpretación de la legitimación municipal para interponer demandas ambientales es susceptible de deducirse del concurso de responsabilidades en este ámbito, como resultado de la interpretación que privilegia la aplicación del régimen de responsabilidad de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, frente a la regulación de todo otro daño provocado al medio ambiente que no hubiera previsto un régimen de reparación material³⁷, sino únicamente indemnizatorio –como ha ocurrido en rigor frente a los daños ocasionados en el ámbito aeronáutico (arts. 155 y siguientes del Código Aeronáutico), de navegación (arts. 144 y siguientes del Decreto Ley 2.222 de 1978, Ley de Navegación), nuclear (arts. 49 y siguientes de la Ley 18.302, de Seguridad Nuclear), agrícola (arts. 8 y 36 del Decreto Ley 3557, Ley sobre Protección Agrícola) y de residuos (art. 43 de la Ley 20.290, Ley marco sobre la gestión de residuos)³⁸ –, al no ser ello una lectura ajena a la legitimación activa municipal para demandar tal reparación.

En efecto, interpretar la prevalencia de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, frente a daños ambientales que hubieren sido regulados por leyes especiales, ha traído como resultado ampliar la legitimación activa de los órganos estatales referidos en aquella legislación, en todos los casos en que el régimen de responsabilidad especial nada hubiera dispuesto acerca de su facultad para recurrir. Ha sido en función de esta amplitud que las municipalidades han sido calificadas como legitimadas para demandar la reparación de daños regulados por leyes que no han previsto reglas que reconozcan una legitimación activa a su favor. En atención a ello, la Corte Suprema ha acogido demandas de responsabilidad ejercidas por municipalidades frente a la contaminación marina causada por vertimiento de hidrocarburos, al haberse interpretado la ausencia de disposiciones de reparación material en el Decreto Ley 2.222, Ley de Navegación³⁹, pese al silencio de dicha ley sobre el interés municipal.

El carácter extensivo de estas interpretaciones, unido a la lectura de la reclamación, ya antes referida, permite observar una posición jurisprudencial ampliamente favorable al ejercicio de acciones por municipios en contra de otros órganos de la Administración en materia

³⁴ Debe recordarse que, aunque un sector de la doctrina ha afirmado la naturaleza civil de este régimen –DELGADO (2012), pp. 47 y ss.; CORRAL (2011), p. 362–, otros autores han cuestionado dicha calificación, al afirmar su naturaleza *sui generis*. Véase: FEMENÍAS (2016), p. 514; BERMÚDEZ (2007), p. 224. Cualquiera sea la posición que se siga, la doctrina reconoce su aplicación a la Administración. Véase: FERRADA (2020), p. 397.

³⁵ Corte Suprema, Rol N° 22893-2019, de 21 de diciembre de 2020, que afirmaría la posibilidad de interponer una demanda de daño ambiental conforme al art. 2333 del Código Civil, si éste no fuera actual, sino potencial o futuro, con base a una proyección probabilística de la contaminación existente.

³⁶ La sentencia señalaría que “la Ley de Bases del Medio Ambiente no establece normas relativas a la interposición de acciones frente al daño ambiental contingente. Frente a éste, y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 inciso 3º de la Ley N° 19.300, es posible accionar a través de la acción preventiva que consagra el 2333 del Código Civil” (considerando 9º). Al afirmarse por el máximo tribunal que el art. 2333 supliría la inexistencia de reglas sobre daños ambientales contingentes en la Ley 19.300, es posible concluir que cualquier legitimado activo consagrado en esta ley podría recurrir a través del art. 2333 del Código Civil, incluido los municipios, tanto más sí, en la especie, dicho organismo era una de las partes en el proceso de demanda de reparación dirigido en contra de otro órgano de la Administración del Estado. Véase: HARRIS (2022), pp. 275 y ss.

³⁷ Corte Suprema, Rol N° 37179-2015, de 28 de junio de 2016. Esta interpretación se ha fundado en el tipo de daño y el tipo de reparación “son claves para concebir la responsabilidad ambiental como un tipo de responsabilidad distinto de los otros sistemas”: PRIETO (2019), p. 315. En un sentido similar, véase: FEMENÍAS (2017), pp. 295 y ss. Respecto al origen de esta interpretación por parte de la doctrina, véase: BERMÚDEZ (2007), p. 224.

³⁸ HARRIS (2021), p. 5.

³⁹ Corte Suprema, Rol N° 13177-2018, de 25 de septiembre de 2019. Se trataría de una demanda de la I. Municipalidad de Quintero en contra de ENAP Refinerías SA y otros, con relación a un daño producido por vertimiento de hidrocarburos al mar, ocasión en la cual se interpretaría la prevalencia de la responsabilidad de la Ley 19.300 (que consagra la legitimación activa municipal) por sobre leyes especiales (que carecen de reglas en tal sentido).

ambiental. No obstante ello, hasta hoy, esta interpretación dista de la lectura seguida con relación al ejercicio de idénticas acciones por parte de gobiernos regionales, al haber sido excluida toda legitimación activa en favor de dichos órganos ante la jurisdicción especializada.

2.La exclusión de la legitimación regional ante los Tribunales Ambientales

Si la jurisprudencia ha reconocido la integración de intereses municipales frente a reclamaciones y demandas ante los Tribunales Ambientales (ya sea de manera implícita, o bien expresamente), podría afirmarse que el mismo razonamiento sería aplicable si tales acciones son ejercidas por gobiernos regionales, tanto más ante las recientes modificaciones de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, favorables al ejercicio de recursos contenciosos en contra de actos de carácter ambiental dictados por otros órganos de la Administración, centralizada o no. Una revisión de la jurisprudencia, sin embargo, permite apreciar que ninguna de las acciones susceptibles de ejercerse ante los tribunales especializados en materia ambiental ha reconocido su legitimación activa. Aunque ello constituya la jurisprudencia en vigor (2.1), diferentes fundamentos permiten afirmar el carácter inevitable de un giro jurisprudencial en la materia (2.2).

2.1. La exclusión del interés regional

A primera vista, ciertas funciones de protección ambiental de los gobiernos regionales podrían aproximarse a aquellas referidas al ámbito municipal. Por un lado, la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, consagra, en materia regional, facultades similares a aquellas establecidas a favor del municipio en ciertos instrumentos de gestión, como sucede en la evaluación de impacto ambiental (arts. 8 inc. 3º y 9 ter de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente). Por otra parte, la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, atribuye a los gobiernos regionales la función de “[f]omentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia”⁴⁰ (consagrando de esta forma una función amplia de protección ambiental, similar a lo que ocurre en el ámbito de las municipalidades⁴¹).

Si cada uno de esos aspectos ha favorecido una extensa interpretación del interés municipal en el ejercicio de acciones ambientales por parte de la Corte Suprema y de los Tribunales Ambientales, *mutatis mutandis*, dicha interpretación debiera ser atendida también frente a gobiernos regionales. Al menos, en la medida que el simple reconocimiento de una legitimación activa para recurrir de actuaciones de otros órganos de la Administración no sea interpretado como una redistribución de las competencias asignadas a la Administración activa (con el riesgo de asimilar las funciones del municipio y del gobierno regional en la materia), al enmarcarse en los límites de una habilitación para asumir una posición defensiva (y no activa), de existir oposición entre los intereses de distintos órganos administrativos en la materia⁴².

Desde una perspectiva constitucional, una interpretación como la afirmada resultaría coherente con el mandato de descentralización del art. 3 de la Constitución, favorable a “la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (todos aspectos que rechazan una legitimación activa asimétrica entre las municipalidades y los gobiernos regionales). Desde un punto de vista legal, a su vez, ello sería también armónico con el fortalecimiento de la regionalización y con la

⁴⁰ Art. 17 letra d) de la Ley 19.175, de 1992.

⁴¹ Art. 4 letra b) de la Ley 18.695, de 1988.

⁴² Se comparte en tal sentido la posición doctrinal según la cual esta legitimación “no se confunde con el fenómeno de identificación de potestades públicas, las que revisten una matriz institucional tendiente a identificar el ejercicio de poderes justificados, a objeto de cumplir con contenidos normativos asignados a la Administración”: PINILLA (2017), p. 86.

legitimación democrática bajo la cual el gobernador y los consejeros regionales intervienen hoy (lo que lleva a asimilar su posición con el alcalde y los concejales municipales en este aspecto).

No obstante, la jurisprudencia no ha seguido, en el ámbito regional, una interpretación similar a aquella afirmada frente a municipalidades, en lo que al ejercicio de acciones ambientales en contra de otros órganos de la Administración se refiere. En efecto, aunque los gobiernos regionales comparten con los municipios la consagración de funciones ambientales, el ejercicio de acciones por parte de aquellos ha sido marcadamente inferior. Sin perjuicio que ciertos aspectos de la organización administrativa hayan justificado esta situación -asociada por largo tiempo a la representación, en el intendente regional (como su autoridad ejecutiva), del Presidente de la República⁴³, lo que inhibía el ejercicio de estas acciones en materia medioambiental, si se considera que la generalidad de los actos impugnables son dictados por órganos administrativos sujetos a la jerarquía o supervigilancia de éste-, el ejercicio posterior de dichas acciones ante los Tribunales Ambientales no ha sido acogido de manera favorable.

Si se observa la legitimación del gobierno regional en la interposición de reclamaciones ambientales, la interpretación resulta asimilable a aquella vigente inicialmente frente al ejercicio de reclamaciones generales por parte de la municipalidad. La jurisprudencia reitera hoy, respecto de los gobiernos regionales, razonamientos similares a los que inicialmente inhibían el ejercicio municipal del reclamo general del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, asociados a la inexistencia de un interés para recurrir en sede administrativa, conforme al art. 21 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, en vista a las competencias ejercidas por dichos órganos con relación a ciertos instrumentos de gestión de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente (aunque sin referencias al ejercicio de acciones en aplicación de normas de la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional).

El origen de esta posición remonta a la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de 24 de enero de 2018, ocasión en la cual dicha jurisdicción afirmaría que ni el gobierno regional ni el consejo regional *“puede esgrimir un interés que lo legitime en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA [resolución de calificación ambiental]”*⁴⁴, al no ser interesado en dicha sede. Debido a que la calidad de interesado en sede administrativa es por regla general requerida para recurrir frente ante los Tribunales Ambientales -si se considera la generalización del agotamiento administrativo previo, que impone al recurrente impugnar el acto primero ante la Administración⁴⁵-, se rechazaría el acceso de dichos órganos a esta jurisdicción.

Contrario a lo que podría pensarse, esta jurisprudencia no ha sido aislada. El mismo criterio ha sido reiterado por la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de 15 de mayo de 2018⁴⁶. En dicha ocasión, se afirmaría que ni el gobierno regional ni el consejo regional tendrían una legitimación para accionar en dicha sede, al estimarse que el consejo regional carecería de *“un interés que lo legitime para solicitar en sede administrativa la invalidación”*⁴⁷ de una resolución de calificación ambiental, reiterándose una posición similar con relación a sus consejeros⁴⁸, lo que excluiría todo ejercicio del reclamo del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, al igual como resolverían los Tribunales Ambientales, inicialmente, frente a los órganos municipales⁴⁹.

Si, en cambio, se observa la legitimación del gobierno regional en ejercicio de demandas ambientales, la interpretación se distancia también de aquella sostenida en el ámbito municipal, ya analizada. La principal razón de esta separación se encuentra en la consagración de disposiciones expresas referidas a la legitimación del municipio para ejercer estas acciones, tanto en la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente (art. 54), como en la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales (art. 18 N° 2), a diferencia de los gobiernos regionales, al no haber sido consagrada una legitimación activa expresa a su favor, razón por la cual la calidad

⁴³ Ex art. 1 de la Ley 19.175, de 1992.

⁴⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-114-2016, de 24 de enero de 2018, considerando 27°.

⁴⁵ BORDALÍ (2019), p. 211.

⁴⁶ Ambas sentencias constituyen la posición jurisprudencial actualmente en vigor, no existiendo decisiones en contrario.

⁴⁷ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-124-2018, de 15 de mayo de 2018, considerando 16°.

⁴⁸ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-124-2018, de 15 de mayo de 2018, considerando 19°.

⁴⁹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-114-2014, de 24 de enero de 2018.

de interesado de los gobiernos regionales para ejercer demandas en este ámbito sólo podría asociarse a la interpretación más o menos extensa de la legitimación activa general del art. 54 de la Ley 19.300, con relación a quien sufriera el daño o perjuicio.

Para comprender lo anterior debe recordarse que el art. 54 de la Ley 19.300 no enumera exhaustivamente a los legitimados para ejercer la acción de reparación del daño ambiental, integrando una referencia genérica conforme a la cual la demanda de reparación puede ser interpuesta por cualquier persona *“que haya sufrido el daño o perjuicio”*. Aunque es sabido que para un sector de la doctrina esta afectación sería relacionada con aquellas personas que, con ocasión de un daño ambiental, sufrieran perjuicios civiles⁵⁰, también ha sido sostenida una lectura diversa, según la cual la afectación requerida sería en rigor de naturaleza ambiental⁵¹. Ello ha llevado a integrar en dicha referencia a personas jurídicas, si el daño ocasionado hubiera sido susceptible de integrarse en las finalidades estatutarias de dicha organización⁵².

Una interpretación en tal sentido ha sido ignorada en el ejercicio de demandas interpuestas por gobiernos regionales. Por un lado, una sentencia anterior a la vigencia de los Tribunales Ambientales ha afirmado que los gobiernos regionales no son titulares de acciones indemnizatorias originadas con ocasión de un daño ambiental, pues la *“obligación que le asiste al Estado de asegurar un medio libre de contaminación, no significa un perjuicio directo como consecuencia de la contaminación”*⁵³. Por otra parte, la interpretación favorable a la integración de intereses de protección medioambiental (y no estrictamente patrimoniales) en dicha disposición no ha sido acogida en la jurisprudencia, en base a una incorporación implícita de los gobiernos regionales, pese a su extensión progresiva a favor de otras personas jurídicas –como organizaciones no gubernamentales⁵⁴, las que tampoco son referidas en tal norma–.

Cabe interrogarse sobre la posibilidad de conservar esta interpretación desfavorable a la representación de los intereses regionales ante los Tribunales Ambientales. Si se considera que *“el acceso a un juez para sancionar el respeto de las competencias repartidas por el legislador no causa normalmente ningún problema, en aplicación del principio de legalidad”*⁵⁵, no parecen observarse obstáculos para que los gobiernos regionales puedan recurrir en contra de actos administrativos de carácter ambiental dictados por órganos especializados ante aquella sede, siendo en rigor exigible en atención a las mismas razones que extendieron la legitimación activa municipal, en especial desde el año 2018, tras la vigencia de la Ley 21.073, que reguló la elección de gobernadores regionales y realizó adecuaciones a diversos cuerpos legales, y de la Ley 21.074, sobre el fortalecimiento de la regionalización.

2.2. La exigibilidad del interés regional

Confrontada con la interpretación de la legitimación activa en el ámbito municipal, el rechazo generalizado del ejercicio de acciones por los gobiernos regionales, ante los Tribunales Ambientales, no parece fundado en la actualidad. En efecto, aunque esta interpretación pudo ser coherente con la posición inicial de la jurisprudencia, la interpretación extensiva de las personas legitimadas ante dicha jurisdicción⁵⁶ -manifestada en la integración de los intereses municipales⁵⁷-, requiere su reiteración en la representación de los intereses regionales. A continuación, se analizarán fundamentos constitucionales y legales que imponen una interpretación como la referida. Posteriormente, se apreciará también su necesidad con el fin

⁵⁰ BARROS (2010), pp. 810-811.

⁵¹ VIDAL (2007), p. 131.

⁵² Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-2-2013, de 20 de marzo de 2015, considerando 23º.

⁵³ Corte Suprema, Rol N° 3711-2004, de 30 de agosto de 2006. Esta constituye la jurisprudencia actualmente en vigor, no existiendo decisiones en contrario.

⁵⁴ PINOCHET (2017), p. 151.

⁵⁵ DELOOZ (2019), p. 215.

⁵⁶ HUNTER (2014), pp. 259 y ss.

⁵⁷ Corte Suprema, Rol N° 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015.

de evitar distinciones carentes de razonabilidad en el estado actual del ejercicio de acciones medioambientales, por órganos de la Administración territorial con competencias en la materia.

En primer lugar, existen fundamentos constitucionales favorables al reconocimiento de una legitimación activa de los gobiernos regionales para recurrir ante los Tribunales Ambientales, vinculados a los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional en el ámbito de la tutela judicial efectiva. En efecto, dicha magistratura ha tenido la ocasión de pronunciarse respecto de preceptos legales limitativos del ejercicio de recursos o acciones por parte de órganos de la Administración, habiendo inaplicado disposiciones en tal sentido, como ha ocurrido con relación a la impugnación judicial de las resoluciones del Consejo para la Transparencia que, bajo la Ley 20.285, sobre acceso a la información pública, sólo abren un recurso a favor del solicitante, y no del órgano solicitado, pese a que la decisión de otro órgano de la Administración (el Consejo para la Transparencia) afecte el ejercicio de sus funciones.

Ha sido frente a dicha impugnación que aquella magistratura ha resuelto que tal *“sistema recursivo (...) está diseñado en términos tales que resulta inconstitucional por afectar el debido proceso, en tanto no existe una vía judicial abierta para que el órgano de la Administración pueda cuestionar la decisión”*, exigiéndose en consecuencia *“que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, equidistante respecto de las partes en disputa, es decir, un Tribunal de Justicia, que resuelva el conflicto de relevancia jurídica”*⁵⁸. Al afirmarse una inaplicabilidad por la afectación del debido cumplimiento de las funciones administrativas, dicho criterio es trasladable al ámbito regional, frente a las múltiples funciones susceptibles de incidir en la protección ambiental atribuidas al gobierno regional.

En segundo lugar, existen fundamentos legales favorables al reconocimiento de una legitimación activa de los gobiernos regionales para recurrir ante los Tribunales Ambientales, resultando ellos asociados a la creación del cargo de gobernador regional (Ley 20.990). Para constatar lo anterior, habrá de considerarse que, aunque la generalidad de las decisiones administrativas susceptibles de provocar efectos ambientales hayan supuesto tradicionalmente una intervención de órganos descentralizados, han estado sujetas a la intervención del Presidente de la República, que ha conservado un amplio control de tutela a su respecto, sin perjuicio de incidir también en las decisiones adoptadas por sus representantes directos, como lo fueron los intendentes, limitando con ello la judicialización de controversias.

La creación del cargo de gobernador regional ha modificado tal situación. No tan sólo en atención a la legitimación democrática directa del gobernador en la región (asimilándose en tal sentido a la posición del alcalde en la comuna), sino también, y sobre todo, en vista a su separación actual con relación a la autoridad que conserva el control de supervigilancia de los órganos de la Administración especializada en el ámbito de la protección ambiental. Esto, que justifica un mayor grado de consenso en la doctrina en torno a la naturaleza descentralizada de dichos organismos⁵⁹, tiene efectos jurídicos relevantes, tanto en la forma de ejercer las funciones regionales, que comprenden la protección ambiental, como de su defensa en un proceso judicial, de oponerse en un caso concreto a los intereses comunales o nacionales.

En tercer lugar, y por último, existen fundamentos de razonabilidad favorables al reconocimiento de una legitimación activa de los gobiernos regionales para recurrir ante los Tribunales Ambientales. En principio, ello se aprecia de la interpretación seguida en el ejercicio de reclamaciones, si se considera que la generalidad de los argumentos afirmados a favor de los municipios (como la presunción de su interés para impugnar reglamentos, y la necesidad de acreditar tal condición en otras acciones⁶⁰) son trasladables a los gobiernos regionales, al atribuirse en ambos casos competencias de protección ambiental de carácter general⁶¹, que permiten tal lectura, como también de funciones específicas en instrumentos de gestión⁶².

⁵⁸ Tribunal Constitucional, Rol N° 6126, de 8 de octubre de 2019, considerando 19°.

⁵⁹ CASTILLO (2019), pp. 109 y ss.

⁶⁰ Corte Suprema, Rol N° 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015, considerando 12°.

⁶¹ Por ejemplo: art. 17 letra d) de la Ley 19.175, de 1992.

⁶² Por ejemplo: arts. 8 inc. 3° y 9 ter de la Ley 19.300, de 1994.

A idéntica conclusión debe llegarse, por último, frente al ejercicio de demandas ambientales, en vista a la progresiva interpretación extensiva de las personas que sufrieran un daño o perjuicio, conforme al art. 54 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente que, al no distinguir la naturaleza de las personas referidas por dicha regla, no habilita a excluir de ella a los gobiernos regionales. No sólo debido a que la misma disposición afirma la naturaleza “pública o privada”⁶³ que los legitimados pueden detentar (lo que permite integrar a órganos públicos que intervienen bajo una personalidad jurídica diversa a la del Consejo de Defensa del Estado y el Municipio), sino también por ser coherente con el ejercicio de acciones generales, que no suelen precisar sus legitimados activos y, a pesar de ello, siguen siendo utilizadas de manera frecuente por múltiples órganos de la Administración del Estado⁶⁴.

Conclusiones

La legitimación activa de la Administración no ha sido consagrada expresamente en la generalidad de las acciones susceptibles de ejercerse ante los Tribunales Ambientales. En los casos en que ella ha sido prevista, la legislación sólo ha establecido una legitimación para interponer demandas a favor de dos órganos: el Consejo de Defensa del Estado y las municipalidades. Tales restricciones, sin embargo, no han impedido que la jurisprudencia especializada en materia ambiental reconociera el interés municipal en acciones carentes de disposiciones expresas en su favor (como ocurre frente a las reclamaciones), ni tampoco que el ejercicio de sus facultades en acciones que sí han sido consagradas en su beneficio (como las demandas) fuera objeto de una interpretación amplia, que les habilita para accionar frente a hipótesis que no han sido referidas expresamente por el legislador, ni en la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, ni tampoco en la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales.

Hasta hoy, la jurisprudencia no ha reiterado tales soluciones frente a la legitimación activa de los gobiernos regionales ante los Tribunales Ambientales, creando con ello una representación asimétrica de la Administración territorial. Las modificaciones de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, unidas a la extensión de la tutela judicial efectiva a los órganos del Estado, como se ha visto, deberán llevar a un giro de esta solución. Actualmente, la representación del interés regional ante los Tribunales Ambientales se justifica por los mismos argumentos que han favorecido a los municipios, al carecer de razonabilidad la exclusión de una Administración descentralizada territorialmente, representativa de intereses más extensos que los representados por las municipalidades, cuya legitimación activa ante aquella jurisdicción especializada ha sido creciente.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALDUNATE, EDUARDO (2003): “La titularidad de los derechos fundamentales”, en: Estudios Constitucionales (Nº 1), pp. 187-201. Disponible en: <https://vlex.cl/vid/titularidad-derechos-fundamentales-42931199> [visitado el 5 de enero de 2023].

ARÓSTICA, IVÁN (2016): “Una clasificación de los actos administrativos”, en: Revista Actualidad Jurídica (Nº 34), pp. 85-94. Disponible en: https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ34_85.pdf [visitado el 5 de enero de 2023].

⁶³ Art. 54 de la Ley 19.300, de 1994.

⁶⁴ Esta es la solución afirmada frente al ejercicio de acciones de nulidad de derecho público. CONTARDO (2019), pp. 521 y ss. La jurisprudencia ha reconocido la legitimación activa (pese a la ausencia de toda referencia expresa) al afirmar que el recurrente “no solo tiene un interés reconocido por el ordenamiento jurídico para pretender la nulidad del acto viciado, sino la obligación de promoverla en respeto del principio de legalidad, vinculante para todos los agentes del Estado” (Corte de Apelaciones de Concepción, Rol Nº 692-2015, 21 de julio de 2015).

BARROS, ENRIQUE (2010): Tratado de la responsabilidad extracontractual (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

BERMÚDEZ, JORGE (2000): “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Nº 21), pp. 9-25. Disponible en: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/451> [visitado el 5 de enero de 2023].

BERMÚDEZ, JORGE (2007): Fundamentos de Derecho Ambiental (Santiago, Ediciones Universitarias de Valparaíso).

BORDALÍ, ANDRÉS (2019): Litigación ambiental (Santiago, Legal Publishing).

BORDALÍ, ANDRÉS Y HUNTER, IVÁN (2020): Contencioso administrativo ambiental (Santiago, Der ediciones).

CASTILLO, EDUARDO (2019): “Elección de gobernadores regionales y descentralización territorial en Chile”, en: Revista Prolegómenos (Nº 43), pp. 109-124. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/prole.3211> [visitado el 5 de enero de 2023].

CONTARDO, JUAN IGNACIO (2019): “Contrato de transacción contrario al derecho público chileno celebrado por una municipalidad con un funcionario - Procedencia de la nulidad absoluta en desmedro de la nulidad de derecho público”, en: *Ius et Praxis* (Vol. 25, Nº 1), pp. 521-536. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000100521> [visitado el 5 de enero de 2023].

CORDERO, EDUARDO (2005): La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo, en: Ferrada, Juan Carlos (Coord.), *La justicia administrativa* (Santiago, Lexis Nexis), pp. 382-416.

CORRAL, HERNÁN (2011): Lecciones de responsabilidad civil extracontractual (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

DELGADO, VERÓNICA (2012): “La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras”, en: Revista de derecho (Valdivia) (Nº 1), pp. 47-76. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000100003> [visitado el 5 de enero de 2023].

DELOOZ, BENOÎT (2019): “Actualidad de la regionalización chilena”, en: Estudios de Derecho (Nº 168), pp. 197-220. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a08> [visitado el 5 de enero de 2023].

FEMENÍAS, JORGE (2016): “El régimen general de responsabilidad por daño ambiental en la Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente - Un análisis de sus normas a la luz de los principios del derecho ambiental”. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/18961> [visitado el 5 de enero de 2023].

FEMENÍAS, JORGE (2017): “Los daños ambientales como única categoría jurídica cuya reparación regula la Ley Nº 19.300”, en: Revista chilena de derecho (Nº 1), pp. 295-304. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372017000100015> [visitado el 5 de enero de 2023].

FERRADA, JUAN CARLOS (2020): “La responsabilidad patrimonial del Estado de Chile: una revisión panorámica después de casi veinte años de jurisprudencia de la Corte Suprema”, en: Revista de Administración Pública (Nº 211), pp. 373-406. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.15> [visitado el 5 de enero de 2023].

FERRADA, JUAN CARLOS (2020): Justicia Administrativa (Santiago, Der ediciones).

GALDÁMEZ, LILIANA (2017): “Medio ambiente, Constitución y tratados en Chile”, en: Boletín mexicano de Derecho comparado (Nº 148), pp. 113-144. Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n148/2448-4873-bmdc-50-148-113.pdf> [visitado el 5 de enero de 2023].

HARRIS, PEDRO (2021): “Tribunales ambientales chilenos y regímenes especiales de responsabilidad ambiental”, en: *Actualidad Jurídica Ambiental* (Nº 112), pp. 1-29. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/en/articulo-doctrinal-tribunales-ambientales-chilenos-y-regimenes-especiales-de-responsabilidad-por-dano-ambiental/> [visitado el 5 de enero de 2023].

HARRIS, PEDRO (2022): “La acción por daño contingente y la responsabilidad ambiental – Algunas consecuencias de su asociación reciente en la jurisprudencia”, en: *Revista de Derecho (Concepción)* (Nº 251), pp. 275-284. Disponible en: <https://doi.org/10.29393/RD251-9ADPH10009> [visitado el 5 de enero de 2023].

HUNTER, IVÁN (2014): “Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental)”, en: *Revista de Derecho (Valdivia)* (Nº 1), pp. 259-270. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100013> [visitado el 5 de enero de 2023].

MÉNDEZ, PABLO (2018): “¿Acción general de reclamación ambiental?”, en: *Revista de Derecho Ambiental* (Nº 9), pp. 162-185. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-4633.2018.50205> [visitado el 5 de enero de 2023].

NÚÑEZ, ÁLVARO (2019): “Impugnación de las resoluciones de calificación ambiental por parte de los municipios”, en: *Revista Justicia Ambiental* (Nº 11), pp. 277-290. Disponible en: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2020/01/JA.-Comentario-3.pdf> [visitado el 5 de enero de 2023].

OSSANDÓN, JORGE (2015): “Garantías fundamentales de las personas jurídicas ¿Titulares del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación?”, en: *Revista de Derecho Público* (Nº 83), pp. 123-139. Disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/39351> [visitado el 5 de enero de 2023].

PHILLIPS, JAIME (2021): “La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental”, en: *Revista de Derecho Ambiental* (Nº 15), pp. 95-121. Disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/60408> [visitado el 5 de enero de 2023].

PINILLA, FRANCISCO (2017): “La intervención de las municipalidades en el contencioso ambiental”, en: Huepe, Fabián y Santibáñez, Francisco (Coords.), *Sistema municipal chileno: desafíos y perspectivas para el siglo XXI* (Santiago, Librotecnia), pp. 83-101.

PINOCHET, MARÍA JESÚS (2017): “Responsabilidad ambiental en Chile - Análisis basado en la regulación comunitaria y española”, en: *M+A Revista Electrónica de Medioambiente* (Nº 2), pp. 137-161. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5209/MARE.57982> [visitado el 5 de enero de 2023].

PRIETO, MAGDALENA (2019): “La competencia del Tribunal Ambiental en materia de responsabilidad por el daño ambiental: la inexistencia de responsabilidades ambientales especiales”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bordalí, Andres y Prieto, Magdalena (Coords.), *La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia - Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (Santiago, Der ediciones), pp. 307-324.

PIZARRO, CARLOS (2008): “La responsabilidad por daño ambiental en perspectiva civil”, en: Mantilla, Fabricio y Pizarro, Carlos (Coords.), *Estudios de derecho privado: en homenaje al profesor Christian Larroumet* (Bogotá, Universidad del Rosario), pp. 387-400.

POBLETE, MANUEL (2012): “¿Qué derechos constitucionales pueden tener el Estado y sus órganos en un estado constitucional de derecho? Entre los casos patentes y bombas”, en: *Sentencias Destacadas* (Nº 9), pp. 193-217.

ROMERO, ALEJANDRO (2012): Curso de Derecho Procesal Civil (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), tomo I.

SOTO, EDUARDO (2012): Derecho Administrativo - Temas Fundamentales, 3ª edición (Santiago, Legal Publishing).

SOTO, EDUARDO (2015): "Acerca de los Dictámenes de la Contraloría: un error supremo es un supremo error", en: Derecho público iberoamericano (Nº 6), pp. 283-296. Disponible en: <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/48> [visitado el 5 de enero de 2023].

TISNÉ, JORGE (2016): "Las organizaciones ciudadanas como representantes de intereses colectivos ambientales - Reconocimiento a través de la jurisprudencia chilena", en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Nº 46), pp. 227-252. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512016000100007> [visitado el 5 de enero de 2023].

TISNÉ, JORGE (2014): "Los intereses comprometidos en el daño ambiental - Comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la Ley N° 20.600", en: Revista de Derecho (Coquimbo) (Nº 1), pp. 323-351. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532014000100010> [visitado el 5 de enero de 2023].

VIDAL, ÁLVARO (2007): "Las acciones civiles derivadas del daño ambiental en la Ley N° 19.300", en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Nº 29), pp. 119-140. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n29/a03.pdf> [visitado el 5 de enero de 2023].

JURISPRUDENCIA CITADA

FISCO Y OTROS CON ANTOFAGASTA RAILWAY COMPANY (2006): Corte Suprema 30 de agosto de 2006 (recurso de casación de forma y fondo), Rol N° 3711-2004, en: Oficina Judicial Virtual.

FISCO CON FORESTAL CANDELARIA (2010): Corte Suprema 31 de agosto de 2010 (recurso de casación de fondo), Rol N° 5027-2008, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR CON CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO (2012): Corte Suprema 3 de julio de 2012 (recurso de protección), Rol N° 2791-2012, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE HUECHURABA CON COMISIÓN REGIONAL DEL MEDIO AMBIENTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA (2014): Corte Suprema 28 de enero de 2014 (recurso de casación de fondo), Rol N° 7263-2010, en: Oficina Judicial Virtual.

NÚÑEZ Y OTROS CON COMISIÓN REGIONAL DEL MEDIO AMBIENTE DE ANTOFAGASTA (2014): Corte Suprema 4 de agosto de 2014 (recurso de protección), Rol N° 6590-2014, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2014): Corte Suprema 3 de noviembre de 2014 (recurso de protección), Rol N° 21973-2014, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2014): Corte Suprema 12 de noviembre de 2014 (recurso de protección), Rol N° 14263-2014, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE SAN FABIÁN DE ALICO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2015): Tercer Tribunal Ambiental 6 de enero de 2015 (recurso de reclamación), en: Rol R-3-2014, Oficina Virtual del Tercer Tribunal Ambiental.

CRUZ CON COMPAÑÍA MINERA NEVADA (2015): Segundo Tribunal Ambiental 20 de marzo de 2015 (acción de reparación ambiental), Rol D-2-2013, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

COOPERATIVA DE TRANSPORTES CON I. MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES (2015): Corte de Apelaciones de Concepción 21 de julio de 2015 (recurso de apelación), Rol N° 692-2015, en: Oficina Judicial Virtual.

CASTILLO Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2015): Corte Suprema 22 de abril de 2015 (recurso de casación de forma y fondo), Rol Nº 23000-2014, en: Oficina Judicial Virtual.

DOUGNAC Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2015): Corte Suprema 30 de septiembre de 2015 (recurso de casación de fondo), Rol Nº 1119-2015, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE QUINTERO CON ENAP REFINERÍAS (2016): Corte Suprema 28 de junio de 2016 (recurso de casación de fondo), Rol Nº 37179-2015, en: Oficina Judicial Virtual.

CORPORACIÓN DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN DEL LAGO RAPEL Y OTROS EN CONTRA DE LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA VI REGIÓN (2017): Segundo Tribunal Ambiental 25 de abril de 2017 (recurso de reclamación), Rol R-96-2016, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE ANCUD CON DIRECCIÓN GENERAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO Y MARINA MERCANTE Y OTROS (2017): Tercer Tribunal Ambiental 28 de diciembre de 2017 (acción de reparación ambiental), Rol D-17-2016, en: Oficina Virtual del Tercer Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2018): Segundo Tribunal Ambiental 24 de enero de 2018 (recurso de reclamación), Rol R-114-2014, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE SAN FELIPE CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2018): Segundo Tribunal Ambiental 26 de abril de 2018 (recurso de reclamación), Rol R-148-2017, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

MILLONES CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2018): Segundo Tribunal Ambiental 15 de mayo de 2018 (recurso de reclamación), Rol R-124-2018, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE CALDERA CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2019): Primer Tribunal Ambiental 27 de mayo de 2019 (recurso de reclamación), Rol R-26-2019, en: Oficina Virtual del Primer Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE SAN FELIPE CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2019): Corte Suprema 30 de mayo de 2019 (recurso de casación de fondo), Rol Nº 12802-2018, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE QUINTERO CON ENAP REFINERÍAS (2019): Corte Suprema 25 de septiembre de 2019 (recurso de casación de forma y fondo), Rol Nº 13177-2018, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE MAIPÚ CON CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2019): Tribunal Constitucional 8 de octubre de 2019 (recurso de inaplicabilidad), Rol Nº 6126, en: Oficina Virtual del Tribunal Constitucional.

I. MUNICIPALIDAD DE CURACAUTÍN CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2020): Tercer Tribunal Ambiental 5 de febrero de 2020 (recurso de reclamación), Rol R-27-2019, en: Oficina Virtual del Tercer Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE QUINTERO CON ENAP REFINERÍAS (2020): Corte Suprema 21 de diciembre de 2020 (recurso de casación de fondo), Rol Nº 22893-2019, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE CALDERA CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2021): Corte Suprema 8 de febrero de 2021 (recurso de casación de fondo), Rol Nº 72108-2020, en: Oficina Judicial Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE CORONEL CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022): Corte Suprema 28 de junio de 2022 (recurso de reclamación), Rol 14334-2021, en: Oficina Virtual.

I. MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y OTROS (2023): Segundo Tribunal Ambiental de 19 de abril de 2023 (recurso de reclamación), Rol R-313-2021, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN CON DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (2023): Segundo Tribunal Ambiental 18 de julio de 2023 (recurso de reclamación), Rol R-334-2022, en: Oficina Virtual del Segundo Tribunal Ambiental.

I. MUNICIPALIDAD DE CORONEL CON DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023): Tercer Tribunal Ambiental 27 de septiembre de 2023 (recurso de reclamación), Rol R-10-2023, en: Oficina Virtual del Tercer Tribunal Ambiental.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. 1980.

LEY N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial, 5 de diciembre de 1986.

LEY N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial, 31 de marzo de 1988.

LEY N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial, 11 de noviembre de 1992.

LEY N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial, 9 de marzo de 1994.

LEY N° 19.880, Bases de los Procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 29 de mayo de 2003.

LEY N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial, 26 de enero de 2010.

LEY N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales. Diario Oficial, 28 de junio de 2012.