

# A PROPÓSITO DE LA “AGONÍA” O “MUERTE” DEL RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL\*

ON THE “AGONY” OR “DEATH” OF  
THE ENVIRONMENTAL *RECURSO DE PROTECCIÓN*  
À PROPOS DE L’AGONIE OU MORT DE L’ACTION  
DE PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA\*\*

## RESUMEN

*Pese a que la acción de protección surgió como un mecanismo para prevenir y sancionar de manera expedita perturbaciones y vulneraciones a determinados derechos fundamentales, devino en un medio de cautela de derechos subjetivos privados y en una vía para salvar los procedimientos contenciosos administrativos de anulación. Ello, cuando se refiere a la invalidación de actos administrativos terminales que conforman los instrumentos de gestión o regulación ambiental, lo que implica graves problemas. Por ello, se valora la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema, que reconoce la competencia privativa de los tribunales ambientales respecto de esta materia, pero se advierte sobre los peligros de la reserva que la Corte hace de su facultad de seguir conociendo recursos de protección con pretensiones invalidatorias.*

*PALABRAS CLAVE: acción de protección – invalidación de actos administrativos – tribunales ambientales*

## ABSTRACT

*The acción de protección was designed as a mechanism to prevent and punish expeditiously disturbances and violations of some fundamental rights; but it became in a mechanism to protect private individual rights and to control administrative procedures. When it comes to the invalidation of administrative terminal acts related to environmental regulation, it involves serious problems. In this context, the recent decisions of the Supreme Court are valuable, because they recognize the exclusive jurisdiction of environmental courts in this matter. The article however warns about the risks of the Court's prerogative to accept recursos de protección with an invalidation aim.*

*KEYWORDS: acción de protección – invalidation of administrative acts – environmental courts.*

## RÉSUMÉ

*Malgré que l'action de protection a été établi en tant qu'instrument pour prévenir et sanctionner d'une façon rapide les attentats à certains droits fondamentaux, elle est devenue un moyen de tutelle de droits subjectifs privés et une voie pour sauver les procédures administratives d'annulation. Ceci est vrai, si l'on prend en considération la non-validité des actes administratifs*

\* Artículo recibido el 5 de enero de 2015 y aceptado para su publicación el 14 de abril de 2015.

\*\* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Ha realizado estudios de postgrado en Derecho Público y Comparado en la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid, y en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Profesor titular del Departamento de Derecho Público Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Correspondencia a: Correo electrónico [fzuniga@zdcabogados.cl](mailto:fzuniga@zdcabogados.cl).

*qui sont les instruments de gestion ou réglementation de l'environnement, ce qui est la source de problèmes significatifs. Pour cela, on met en valeur la jurisprudence de la Cour Suprême, laquelle a reconnu la compétence exclusive des tribunaux de l'environnement à propos de ce sujet, mais on met en garde sur les dangers de la réserve que la Cour a fait pour connaître des actions de protection dans le but d'annulation.*

*MOTS CLÉS: action de protection – annulation des actes administratifs – tribunaux de l'environnement.*

## 1. EL PRETEXTO. ANTECEDENTES GENERALES

El tema a tratar en el presente artículo es la “agonía o muerte” del recurso de protección, cuyo “último” acto parece ser la solidificada doctrina jurisprudencial acerca del recurso de protección ambiental. En él coexisten, por una parte, la acción como sucedáneo del contencioso administrativo general y por otra parte, un contencioso administrativo y tribunal especial. Sin perjuicio de haber antes comentado el caso “El Morro” en otro lugar, abordaré esta cuestión con ocasión del recurso de protección derivado del conflicto entre “Comunidad Mapuche Kudawfe Peñi, Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul; Asociación Indígena Maulén Arauco, Comunidad Chilcoco; y Comunidad Mapuche Newentuin Pu Peñi, por una parte, como recurrentes y por la otra como recurrido, contra el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Bío Bío”; accionando las primeras en contra de la Resolución de Calificación Ambiental dictada por dicho organismo público, mediante la Resolución Exenta N° 37/2014, complementada luego por la Resolución Exenta N° 43, acto administrativo que se pronuncia sobre la calificación favorable del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Modernización Ampliación Planta Arauco”, cuyo titular es Celulosa Arauco y Constitución S.A., dictado con fecha 7 de febrero de 2014 y publicado el 14 de febrero del mismo año. Este litigio fue objeto de sentencia desestimatoria dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción, de 7 de octubre de 2014, y confirmada por la Corte Suprema, de 25 de noviembre de 2014<sup>1</sup>.

Este litigio es complejizado por los alcances de la consulta indígena, por lo que se puede ahondar de buena forma la excepcionalidad del recurso.

La acción de protección interpuesta pretendió dejar sin efecto la Resolución de Calificación Ambiental dictada por el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Bío Bío, pues ella, según los recurrentes, habría vulnerado los derechos de igualdad ante la ley y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (consagrados en el art. 19 N°s. 2 y 8 C. Pol.). Conforme a su posición, la citada resolución de calificación ambiental habría sido dictada con infracción a las normas que regulan la obligatoriedad del mecanismo de consulta indígena, establecido en virtud de cláusulas autoejecutivas del Convenio N° 169 de la Organización

<sup>1</sup> Corte Suprema, “Comunidad Mapuche Kudawfe Peñi y otros contra Servicio de Evaluación Ambiental VIII Región”, 25 de noviembre de 2014 (protección), rol N° 27165-2014.

Internacional del Trabajo (OIT), en atención a su calidad de etnias, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1º inciso 2º de la ley N° 19.253.

Respecto al proyecto, inició su tramitación al ser presentado por la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A., para el estudio de impacto ambiental, ante el Servicio de Evaluación Ambiental del Bío Bío, con fecha 27 de abril de 2012. Dicho proyecto, consiste en la modernización de instalaciones y en el aumento de la capacidad de producción de la Planta Arauco. Las comunidades mapuches acusan haber sido excluidas del procedimiento de evaluación ambiental, toda vez que no se habría efectuado en la forma que ellos estiman pertinente la consulta indígena del Convenio 169 de la OIT. Lo anterior, se encuentra refutado mediante “Informe Final, proceso de consulta indígena, Convenio 169 OIT, Proyecto Modernización Ampliación Planta Arauco”, según consta en documento acompañado al expediente de protección tramitado ante la Corte de Apelaciones de Concepción.

A pesar de ello, el proyecto de “Modernización Ampliación Planta Arauco”, cuyo titular es Celulosa Arauco y Constitución S.A., puede ser ejecutado puesto que cuenta con la Resolución de Calificación Ambiental, que consta en la Resolución Exenta N° 37/2014 y complementada por la Resolución Exenta N° 43. El objeto del recurso de protección interpuesto por las comunidades mapuches intenta la invalidación de los actos administrativos recién citados, y así obtener dicha pretensión por medio de un procedimiento cautelar de excepción, teniendo para ello también una vía procesal natural o institucional, que contempla procedimientos especiales, en particular contencioso-administrativo de anulación, en el marco de la regulación sectorial que rige los procedimientos ambientales.

Para que opere una potestad conservadora con alcances anulatorios como la que se pretende en el recurso, debiera, además de la premura o urgencia de la necesidad de tutela judicial cautelar o de amparo, haber fundamentos que permitan tener por acreditados los hechos alegados y que constituyan la base para entender que el acto administrativo cuestionado en sede de protección es efectivamente contrario al bloque de legalidad, de manera que se justifique la intervención de los tribunales para asegurar, proteger y restablecer el imperio del derecho que ha sido quebrantado.

Sin perjuicio de ello, la sentencia definitiva que rechazó la acción constitucional, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Concepción, es una acertada interpretación normativa que no se pronuncia sobre el fondo, a pesar de que reconoce el hecho de haberse allegado al expediente documentos que controvertían lo planteado por las recurrentes, sino que discurre sobre la procedencia de invocar la tutela judicial cautelar que le otorga la Constitución Política de la República a los tribunales superiores, denominada potestad conservadora, al consagrar la acción de protección de derechos y garantías constitucionales, en el artículo 20 de la Carta Política.

En efecto, fundándose en fallos recientes de la Corte Suprema, la Corte de Apelaciones de Concepción rechazó el recurso de protección por impetrarse con

la pretensión de invalidar o dejar sin efecto la Resolución de Calificación Ambiental recaída sobre el proyecto de “Modernización Ampliación Planta Arauco”, cuyo titular es la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A., contenida en la Resolución Exenta N° 37 de 2014 del Servicio de Evaluación Ambiental del Bío Bío, por no ser aquella la vía procesal pertinente, atendido que desde la vigencia de la ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, son éstos los órganos jurisdiccionales llamados a resolver las controversias suscitadas con motivo del cumplimiento de las disposiciones de la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA), modificada por la ley N° 20.473, entre los que se encuentran aspectos sustanciales como lo es la invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental y por ende, no siendo dicha sede de protección, de naturaleza cautelar, la llamada por el ordenamiento jurídico a hacer efectiva la pretensión procesal de las recurrentes.

## 2. ASPECTOS DEL RECURSO DE PROTECCIÓN

### 2.1. Breve historia del devenir del recurso de protección

Siguiendo en este punto al profesor Humberto NOGUEIRA, el recurso de protección en nuestro ordenamiento jurídico se remonta a “*las postrimerías del Gobierno de don Salvador Allende en 1972-1973 [...] Desde la perspectiva normativa jurídica el Recurso de Protección nace en nuestro ordenamiento con el Acta constitucional N° 3 sobre derechos y deberes constitucionales (decreto ley N° 1552 del 13 de septiembre de 1976) y luego se consolida en el texto de la Constitución de 1980 en su artículo 20, actualmente vigente*”<sup>2</sup>. Continúa así el autor, señalando que: “*fue generándose conciencia de la necesidad de crear una acción constitucional tendiente a la defensa de los derechos fundamentales respecto de cualquier persona que pudiere afectarlos, pública o privada, que fuera sencilla, fácil de operar y eficaz en el restablecimiento del imperio del derecho y de los derechos de las personas, además de ser rápida*”<sup>3</sup>.

De esta manera cristalizó la acción constitucional de protección en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, que señala:

*“El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1º, 2º, 3º inciso quinto, 4º, 5º, 6º, 9º inciso final, 11º, 12º, 13º, 15º, 16º en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19º, 21º, 22º, 23º, 24º, y 25º podrá ocurrir por sí o por*

<sup>2</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2000). “El derecho de amparo o protección de los derechos humanos, fundamentales o esenciales en Chile: evolución y perspectivas”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca, p. 21. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2007). *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*. Santiago: CECOCH y Librotecnia, pp. 219-274.

<sup>3</sup> Ídem.

*cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.*

*Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.*

Podría considerarse paradójico que el recurso de protección se haya establecido en una Constitución surgida en el marco de una dictadura. Sin embargo, por una doble circunstancia histórica esta paradoja es sólo aparente. En primer lugar, el recurso de protección fue establecido bajo un sistema de *numerus clausus*, es decir, no de forma general sino limitado a ciertos derechos, principalmente derechos civiles y patrimoniales. En segundo lugar, la Constitución de la época permitía inmunidad de jurisdicción al Gobierno bajo estados de excepción o por aplicación de la disposición transitoria 24; sin imperio de un control judicial efectivo y por ende sin Estado de Derecho<sup>4</sup>.

Pero al poco andar, el recurso de protección dejó de ser tan bien recibido por la doctrina especializada como lo fue en un principio con su consagración constitucional; consignándose dos críticas severas que compartimos en nuestros trabajos académicos hace más de 20 años: primero, la “elefantiasis”<sup>5</sup> que el recurso permitía, en particular a través de la “propietarización” de derechos, que equivalía a una apertura a todos los derechos constitucionales indiferenciándose éstos, de los derechos subjetivos privados y por ende una vulgarización de la tutela “diferenciada”; y segundo, el recurso de protección operaba como un sucedáneo sin garantías de debido proceso legal del contencioso administrativo general de anulación inexistente, pero además generaba paralelismo procesal con procedimientos contencioso-administrativos especiales<sup>6</sup>.

Siguiendo al profesor GÓMEZ BERNALES, a comienzos de la década de los noventa comenzaron a aflorar las críticas cada vez más intensas respecto de la acción constitucional en comento. Ello, por su aplicación de modo directo a problemas generalmente sometidos a las reglas del derecho común, dentro del marco de un proceso que, en palabras de este autor se generó como resultado de: “Una jurisprudencia invasora, y a veces poco prudente, [que] cuestionó suposiciones asentadas de las

<sup>4</sup> Véase a PEÑA GONZÁLEZ, Carlos (1997). *Práctica constitucional y derechos fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional y Reparación y Reconciliación, pp. 127-149.

<sup>5</sup> Véase sobre este tópico: ZÚNIGA URBINA, Francisco (1997). “Recurso de protección y contencioso administrativo”. *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), N° 202, pp. 105-119. También sobre este tema: PRECHT PIZARRO, Jorge (1994). “Fundamento del recurso de protección en contra del presidente del senado”. *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), Vol. V, pp. 71-92.

<sup>6</sup> PIERRY ARRAU, Pedro (1977). “El recurso de protección y lo contencioso administrativo”. *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), año XLIV, N° 165, pp. 177-178.

diversas ramas del Derecho Común –no siempre con fundamentos– expandiendo el recurso hasta niveles preocupantes para el resto del sistema y, en todo caso, para los cultores de esas disciplinas<sup>7</sup>. El diagnóstico certero se extiende aún más allá al señalar que: “En efecto, la revisión de las materias que abarcan los casos llegados hasta la Corte de Apelaciones de Santiago –y la Corte Suprema– entre 1990 y 1998, permite concluir que prácticamente no había controversia o pretensión que no pudiera llevarse a una Corte de Apelaciones mediante la protección. En los hechos el recurso tendió a desplazar los procedimientos legales en aplicación, convirtiéndose en un equivalente jurisdiccional. Con la agravante que el derecho común especializa y diferencia los procedimientos según la pretensión, oportunidad, antecedentes en que se sustente la acción el titular de ella y la protección trata por igual todas las pretensiones, ya sea que éstas apunten a solicitar medidas cautelares, autotutela, pérdida de la posesión, contencioso administrativo, aceptación provisional de la demanda, paralización del daño o genuina tutela de un derecho fundamental<sup>8</sup>. En definitiva, el recurso de protección se ha transformado por el ejercicio judicial y la comprensión de muchos profesores de la disciplina en una acción cuya competencia se extiende a situaciones en que exista un derecho preexistente o indubitado y que se utilice para reclamar la intervención inmediata para evitar la extensión de la lesión, mas, dicho derecho indubitado, que debía ser un derecho subjetivo de carácter constitucional, ha sido reemplazado en la práctica por derechos subjetivos de carácter sustancial, propios del derecho común, por lo que, ante un escenario de ese tipo, se ha puesto el acento en un criterio de ingreso que mira mucho más a la premura y urgencia en evitar el daño, que a la exigencia que la tutela cautelar se invoque para defensa de derechos fundamentales vulnerados.

En el mismo orden de ideas, PEÑA GONZÁLEZ sostiene que el recurso de protección no sólo es el vehículo procesal de la constitucionalización del derecho, sino un remedio procesal que permite la eficacia directa de los derechos fundamentales; por lo que llegamos a poseer a principios de la década de 1990 una “práctica procesalmente avanzada, pero argumentativamente arcaica<sup>9</sup>”. La pobreza dogmática de la doctrina y jurisprudencia local hacía posible una patología que fue la “elefantiasis” de la acción de protección.

En la misma época la memoria de prueba de los profesores JANA y MARÍN publicada bajo el elocuente título “Recurso de Protección y Contratos”, daba cuenta críticamente de la extensión de la acción como vía procesal directa de tutela de derechos y de propietarización de derechos<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> GÓMEZ BERNALES, Gastón (2005). *Derechos fundamentales y recurso de protección*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, p. 41.

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> PEÑA GONZÁLEZ (1997), p. 155.

<sup>10</sup> Véase JANA LINETZKY, Andrés y MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (1996). *Recurso de protección y contratos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 27-38.

Resultado de lo anterior, la Corte Suprema dictó el año 1998 un nuevo Auto Acordado sobre la tramitación y fallo de la acción de protección que vino a racionalizar su ingreso, imponiendo un examen fundado de admisibilidad y regulando la revisión de su fallo en cuanto al conocimiento en segunda instancia ante el máximo Tribunal, el que se efectúa por regla general en cuenta, sin alegatos. Sin perjuicio de ello, las medidas tomadas por la judicatura no han alterado en esencia el conflicto de fondo que subyace a la construcción normativa del recurso de protección, por lo que es necesario analizar a continuación algunos de los aspectos relevantes para su comprensión. En paralelo, la jurisprudencia de protección, y de otras acciones constitucionales (*v. gr.* amparo económico), deviene en más exigente en los presupuestos de procedibilidad y en el tipo de tutela pedida y otorgada, lo que lleva a algunos autores, cargando las tintas, a concluir la “lenta agonía” o muerte de las acciones protectoras<sup>11</sup>.

## 2.2. *Ámbito de acción o competencia del recurso de protección*

Sobre el estado del recurso de protección como herramienta procesal en su devenir histórico dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es necesario dilucidar, por una parte, cuál es la función de la acción constitucional, y, por otra, cuál es su alcance, teniendo en consideración que como el mismo texto constitucional lo dispone, éste procederá: “*sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes*”.

El ámbito desmedido de la acción de protección como vehículo procesal de la tutela directa de derechos no sólo se tradujo en su racionalización procesal dispuesta por la Corte Suprema, sino también en la lenta formación de un consenso acerca de la tutela diferenciada de derecho que acotase su ámbito. JANA y MARÍN llegan a compendiar un conjunto de “condiciones de aplicabilidad” del recurso de protección, a saber:

- Urgencia, pues “parte significativa de la justificación real de los fallos se encontraba en la mantención de la situación de hecho y especialmente en la urgencia en la solución del conflicto”<sup>12</sup>;
- Subsidiariedad, pues la acción sólo debiera operar cuando los demás medios que pueda contemplar el ordenamiento jurídico resulten inadecuados para solucionar el conflicto planteado, esto es, cuando las acciones ordinarias sean insuficientes o inadecuadas. Al respecto, JANA y MARÍN reconocen que “este criterio aparece como contradictorio con la interpretación que la jurisprudencia mayoritaria ha dado a la expresión ‘sin perjuicio de los

<sup>11</sup> SAENGER GIANONI (2000), Fernando. “La lenta agonía del recurso de protección”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca.

<sup>12</sup> JANA y MARÍN (1996), p. 105.

demás derechos...’ que emplea el artículo 20 de la Constitución Política”, pero señalan que “en el contexto de las características procesales que en este trabajo hemos atribuido al RP [*recurso de protección*], aparece más razonable otorgar a esta expresión el alcance que, en definitiva, el fallo de protección no se encuentra amparado por la autoridad de cosa juzgada sustancial, pudiéndose con posterioridad, discutir nuevamente el asunto”<sup>13</sup>;

- Ostensibilidad del agravio, pues dado que en el procedimiento de protección no existe una etapa procesal reglada que le permita a las partes rendir adecuadamente sus medios de prueba y al tribunal ponderarlas adecuadamente, la acción de protección no es “un procedimiento idóneo para discutir y resolver cuestiones complejas, que requieran de una etapa de discusión, prueba y ponderación más o menos extensa”<sup>14</sup>; y
- Respeto de la dogmática contractual y lo pactado por los contratantes, pues, aunque las cortes resuelven situaciones típicas y propiamente contractuales mediante la acción de protección, “no obstante la cuota de discrecionalidad que los procesos de urgencia otorgan a los tribunales, parece necesario que las sentencias de protección respeten, en general, la dogmática contractual y los pactos libremente convenidos por los contratantes”<sup>15</sup>.

En un sentido similar, el profesor Emilio PFEFFER nos dice a este respecto que: “dada la naturaleza no contradictoria o bilateral y sumaria de este recurso, el ámbito de su aplicación se limita a aquellas actuaciones que deban repararse con prontitud, en las que simplemente se trate de mantener el *statu quo* vigente. En otras palabras, impedir que las partes se hagan justicia por sí mismas a través de conductas de facto que alteren el orden jurídico establecido. De allí que se haya afirmado que la infracción debe ser patente, manifiesta, grave y palmariamente antijurídica”<sup>16</sup>.

De igual forma, el autor reflexiona en torno a la función procesal del recurso de protección, como método para solicitar una tutela judicial cautelar de derechos fundamentales y no para obtener pronunciamiento de orden declarativo que atañe al fondo del asunto debatido. Al efecto, señala: “Por ello no es pertinente a través de

<sup>13</sup> JANA y MARÍN (1996), pp. 106-109.

<sup>14</sup> JANA y MARÍN (1996), p. 110.

<sup>15</sup> JANA y MARÍN (1996), pp. 111-112. Con todo, Jana y Marín destacan que los tribunales “han aplicado su doctrina de que todo acto de autotutela, unilateral o de facto, que un contratante realice en contra del otro, debe ser impedido a través del RP”, pese a que “hay situaciones en materia de contratos en las que la existencia de una actuación de hecho o de autotutela no es un criterio que por sí sólo sea suficiente para acoger un RP. Este tipo de actos pueden estar autorizados, por lo que su presencia no determina, necesariamente, que nos encontremos ante un acto antijurídico, calificación que en último término dependerá tanto de las circunstancias del caso, como de las particularidades del contrato de que se trate”. JANA y MARÍN (1996), pp. 111-115.

<sup>16</sup> PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2000). “Naturaleza, características y fines del recurso de protección”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca, p. 148.

esta acción constitucional obtener pronunciamientos judiciales declarativos. Sólo es posible amparar el legítimo ejercicio de derechos indiscutidos y preexistentes, y en relación a ellos adoptar las providencias para poner remedio al acto arbitrario o ilegal que afecta ese ejercicio. La naturaleza excepcional de este arbitrio impide que pueda emplearse para declarar o constituir situaciones jurídicas nuevas, y que por su intermedio se pueda discurrir sobre interpretaciones de normas jurídicas o dilucidar criterios de aplicación de leyes o de contratos”<sup>17</sup>.

En igual sentido, el recurso de protección puede definirse como “una acción de rango constitucional que permite incoar un proceso de amparo de derechos fundamentales de naturaleza cautelar especial, abreviada, de urgencia y extraordinario, que permite corregir o enmendar actos antijurídicos lesivos de tales derechos, restableciendo un *statu quo* o apariencia de imperio del derecho”<sup>18</sup>. En consecuencia, el recurso de protección no es la vía procesal idónea para impugnar decisiones administrativas adoptadas con sujeción a una competencia y procedimiento tasados de órganos técnicos de la Administración del Estado o para resolver cuestiones de lato conocimiento, sin perjuicio de admitir por esta vía procesal la corrección o enmienda de actos materiales y formales, positivos y negativos, palmariamente antijurídicos o simplemente actos inscritos en una antijuridicidad desnuda o “vías de hecho”<sup>19</sup>.

Por tanto, al fijar la procedencia del recurso de protección respecto de determinados actos, debemos estar a ciertas consideraciones elementales. En primer lugar, es menester definir con claridad las expresiones ‘ilegalidad’ o ‘arbitrariedad’, que delimitan competencialmente la intervención del tribunal respecto de los actos recurridos, en cuanto éstos sean contrarios al ordenamiento jurídico y, por tanto, motiven la reacción del mismo, privándolos de sus efectos.

En este sentido, cabe señalar que un acto es ilegal, siguiendo a PFEFFER, cuando “no se atiene a la normativa por la que debe regirse. Lo cual implica que la expresión ilegal no sólo atiende a lo contrario a la ley en sentido formal, sino que también es comprensiva de todos los restantes órdenes normativos”<sup>20</sup>. Por otra parte, señala el autor: “La arbitrariedad implica carencia de razonabilidad en el actuar u omitir; falta de proporción entre los motivos y el fin a alcanzar; ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener, o aún inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, lo que pugna contra toda lógica y recta razón”<sup>21</sup>. Sobre igual tópico ha señalado el Tribunal Constitucional que: “*En la arbitrariedad hay una ausencia de razones en un accionar determinado; es un simple ‘porque sí’; por eso*

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> ZÚNIGA URBINA (1997).

<sup>19</sup> GÓMEZ BERNALES (2005).

<sup>20</sup> PFEFFER URQUIAGA (2000), p. 153.

<sup>21</sup> Ídem.

*la tendencia a hacerla sinónimo de falta de fundamento, de mero capricho o voluntad. En el actuar no arbitrario, en cambio, hay motivo, es decir, un antecedente de hecho y de derecho en que se funda; y hay una justificación, es decir, un proceso racional de una decisión que la explica en fundamentos objetivos”<sup>22</sup>.*

Lo anterior cobra relevancia porque el recurso de protección ha sido un medio eficaz para detener la arbitrariedad administrativa en procedimientos no reglados, en que la discrecionalidad de la Administración caracteriza la decisión y, ante la ausencia de suficiente reglamentación, el ejercicio de dicho espacio de discrecionalidad se puede prestar fácilmente para la arbitrariedad comprendida dentro de la carencia de suficiente fundamento racional del acto administrativo<sup>23</sup>.

Pero, ello no ocurre cuando el procedimiento es reglado, como en el caso utilizado, puesto que la dictación de la Resolución de Calificación Ambiental es fruto de un procedimiento que se encuentra regulado en su totalidad por la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente y su Reglamento, por lo que el espacio para la discrecionalidad administrativa se reduce a su mínima expresión, cuando no derechamente se elimina. Por tanto, resulta evidente que en casos como éste, se deba recurrir a medios más idóneos para ejercer un control jurisdiccional del acto administrativo, para efectos de determinar si este se conforma o no con el bloque de legalidad que lo informa. Por lo demás, el recurso de protección ambiental, merced la reforma constitucional promulgada mediante la ley N° 20.050, racionalizó el estándar de antijuridicidad a los actos positivos o negativos ilegales.

Sin perjuicio de lo anterior, el recurso de protección pareciera haberse tornado en la vía para deducir ante los tribunales superiores y con carácter abreviado, una suerte de contencioso administrativo general, el que en ausencia de reglas generales que informen específicamente la materia y de tribunales especializados para su conocimiento, ha servido como mecanismo para obviar las diversas sedes en que se encuentran radicados dichos contenciosos, con sus respectivos procedimientos, convirtiéndose en definitiva y de manera residual, en la vía contenciosa administrativa general. Con la salvedad, que atendida la brevísima tramitación que se contempla para la citada acción constitucional, se pierden necesariamente las garantías tanto adjetivas como sustantivas del debido proceso legal administrativo, y que se encuentran consagradas en las normas especiales de enjuiciamiento que los rigen.

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional, “Raúl González Guzmán”, 15 de abril de 2010 (requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 248 del Código Procesal Penal), rol N° 1341-2009, considerando 14°.

<sup>23</sup> El Tribunal Constitucional en sentencia en nota *supra*, señala en otra parte de igual considerando que: “La discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad. En la discrecionalidad puede existir un margen mayor para la arbitrariedad porque implica una posibilidad de acción”.

### 3. POSICIONES DOCTRINARIAS EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICO-PROCESAL DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN

Se ha discutido en el seno de nuestra doctrina acerca de cuál es la naturaleza jurídico-procesal del proceso de protección de derechos fundamentales, generándose a su respecto dos tendencias notoriamente marcadas y diferenciadas entre ellas: una que pugna por el recurso de protección como generador de un proceso de naturaleza cautelar especial, defendida por el procesalista Raúl TAVOLARI y la generalidad de la doctrina, y de amplia recepción en la jurisprudencia; y otra que le reconoce un carácter de proceso de amparo de derechos fundamentales bajo un formato que para asegurar la debida cautela de los derechos constitucionales involucrados recurre a una estructura de enjuiciamiento del tipo sumario o breve, similar a la de los interdictos posesorios del derecho civil y procesal común; entre estos últimos encontramos al también procesalista Andrés BORDALÍ.

En efecto, se suele señalar que la acción de protección surge como una acción de carácter cautelar, como lo señala la constitucionalista Marisol PEÑA, al decir: “Por lo tanto, si el recurso de protección nace como una forma de proteger derechos no cubiertos por el tradicional recurso de amparo o *habeas corpus*, no podría dudarse de su carácter de acción tutelar, lo que, por lo demás, justifica que derive en un proceso de urgencia o sumarísimo, tal como lo ha reconocido el Auto Acordado de la Corte Suprema que lo regula”<sup>24</sup>. En este mismo sentido parece pronunciarse la Corte Suprema, como tendremos ocasión de revisar a continuación.

Sin perjuicio de ello, Andrés BORDALÍ ha expresado una posición diferente en cuanto al recurso de protección, razonando que el proceso que se deriva del ejercicio de la acción constitucional no es un proceso cautelar de carácter urgente, puesto que: “poco o nada puede tener de similar el Recurso de Protección con el proceso cautelar, debido a que este último no busca tutelar directamente los derechos e intereses de los ciudadanos, a lo más tutelaría derechos e intereses de una manera lejana e indirecta, a través de la tutela del proceso principal, es decir, ese proceso declarativo o ejecutivo que requiere un andar pausado para poder cumplir adecuadamente su objeto procesal”<sup>25</sup>. Lo anterior se debe a que, a juicio de este autor, el proceso derivado del recurso de protección no reúne las características propias de un proceso cautelar, ya que: “No aparece siempre claro que un peligro de daño en la demora de la decisión judicial, que no pueda ser morigerado vía medidas cautelares o precautorias tradicionales que se pueden obtener con los procesos ordinarios. Tampoco exigió el artículo 20 de CPR una fianza o contra-

<sup>24</sup> PEÑA TORRES, Marisol (2014). “Acción de Protección”. En: *Acciones protectoras de derechos fundamentales*, SILVA GALLINATO, María P. y HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam (Coords.), Santiago: LegalPublishing, p. 36.

<sup>25</sup> BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2004). “El recurso de protección como proceso de urgencia”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 31, N° 1, pp. 281-285.

cautela para asegurar los eventuales daños del recurrido”<sup>26</sup>. De esta forma, el autor plantea que, ante la existencia de medidas o procesos cautelares alternativos para tutelar derechos, debe recurrirse a éstos antes que a la sede proteccional, sobre todo teniendo presente el fenómeno de propietarización de los derechos y el carácter potencialmente indubitado de los derechos fundamentales que se invocan. Así, inclusive dentro de la lógica del proceso derivado de la acción de protección existen para este procesalista elementos que permiten dudar de su naturaleza cautelar, toda vez que, como señala: “si en el procedimiento de protección pueden dictarse medidas cautelares (orden de no innovar o suspensión), entonces ya no puede ser considerado proceso cautelar, sino que será un proceso sobre el mérito, aunque sumario o sumarísimo, que produce cosa juzgada formal”<sup>27</sup>.

En definitiva, la conclusión que alcanza BORDALÍ es que el proceso que se sigue respecto del recurso de protección, sería uno de carácter sumario, que produciría cosa juzgada formal, de carácter similar a los juicios sumarios posesorios o interdictos posesorios regulados por el Código Civil. Por otra parte, resulta necesario aclarar, tal y como lo hace ese autor que “en los procesos sumarios la oposición no se refiere a una simple apelación u otro recurso contra el pronunciamiento sino a poner en movimiento un proceso de primer grado de cognición total y exhaustiva. Dicho de otro modo, los pronunciamientos dictados en los procesos sumarios no producen cosa juzgada material sino formal, por lo que la misma relación jurídica sustantiva puede volver a ser ventilada en un proceso posterior con una cognición plena y exhaustiva”<sup>28</sup>. De esta forma se reafirma lo dispuesto en el inciso final del artículo 20 de la Constitución Política de la República en cuanto a que se reserva la posibilidad de que el recurrente ocurra ante otra magistratura a perseguir en un proceso de carácter ordinario o lato su pretensión procesal.

Finalmente, es necesario concluir que la naturaleza jurídica del procedimiento iniciado mediante la interposición de una acción de protección de derechos fundamentales, ha de ser o mejor dicho debería ser el de un proceso de cognición plena y exhaustiva, como lo plantea BORDALÍ, puesto que es la única forma de asegurar que el conocimiento de los tribunales superiores respecto de la acción deducida sea suficiente para permitir un análisis de los supuestos básicos que resultan relevantes para otorgar la tutela de derechos fundamentales requerida, y no, como se pretende, que se reduzca sólo al *fumus boni iuris* y a la demostración de la necesidad y urgencia de la cautela –*periculum in mora*–, porque existen otras instancias más certeras para los fines de brindar una cautela que mantenga un *statu quo* jurídico, la que, más aun, se debiera radicar en tribunales inferiores por ser éstos los más “ceranos” a los particulares.

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> BORDALÍ SALAMANCA (2006), pp. 205-228.

Sin embargo, la práctica constitucional jurisprudencial no es así; ésta se sigue aferrando al entendimiento del recurso de protección como una acción y proceso de naturaleza cautelar especial, unilateral, de urgencia y extraordinaria, y la tutela brindada deja a salvo otras vías o derechos.

Agrega el profesor BORDALÍ que, como se encuentra regulado hoy el recurso de protección en nuestro ordenamiento jurídico, resulta ineficiente –al menos parcialmente– para tutelar correctamente derechos fundamentales, principalmente por dos elementos en que se encuentra “al debe”; estos son, por una parte, la mayor delimitación del ámbito material de los derechos fundamentales que, a juicio del autor, no sería suficiente para colmarlos por completo en sus definiciones constitucionales. Y, por otra parte, se requiere fijar como jueces naturales para el conocimiento de la tutela de los derechos fundamentales a los jueces de primera instancia, ya sea por las vías ordinarias destinadas al efecto, o por vías especialmente creadas al efecto, que compartan las características de urgencia de la sede de protección, pero como proceso de amparo de los citados derechos y no como una tutela cautelar anticipada.

En definitiva, a pesar de las diferencias de aproximaciones doctrinales en nuestro procesalismo, es menester extraer algunas conclusiones de la cuestión debatida. A nuestro juicio, los autores pertenecientes a ambos sectores doctrinales, a pesar de esta diferente aproximación a la naturaleza del recurso de protección, no difieren en una cuestión muy relevante en nuestro estudio, acerca de los requisitos esenciales que definen la procedencia de la tutela “diferenciada” de derechos fundamentales, en cuanto ellos son la configuración del carácter indubitado del derecho constitucional invocado por el recurrente o accionante y, por otro lado, la urgencia que califica el carácter extraordinario de la acción proteccional. La discrepancia doctrinal, por tanto, se encuentra en el alcance de la sede procesal en relación a la tutela cautelar, si es ésta procedente como finalidad y ámbito del procedimiento, o si, por el contrario, es de carácter excepcional como medida complementaria del mismo y, luego, se tiene como objetivo de éste, el amparo de derechos fundamentales y no la cautela misma.

#### 4. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE PROTECCIÓN CONTRA RESOLUCIONES DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL Y LA NECESIDAD DE ACREDITAR LA URGENCIA DE LA CAUTELA COMO REQUISITO *SINE QUA NON* PARA ESTABLECER SU PROCEDENCIA

La Corte Suprema, en sucesivos fallos dictados entre los años 2013 y 2014, ha insistido sobre un punto medular que resulta en el objeto del presente trabajo y consiste en la interpretación restringida de la procedencia del recurso de protección respecto de actos administrativos, en particular de resoluciones de calificación ambiental, en cuanto lo que se persigue con la acción constitucional es la invalidación de dichos actos encontrándose disponible y en la gran mayoría de las veces abierta la vía ordinaria de revisión jurisdiccional de la validez o legalidad de los

mismos, ante el Tribunal Ambiental competente. Se debe tener presente que la ley N° 20.600, que crea dichos tribunales, afirma expresamente la competencia de dichos órganos jurisdiccionales para conocer de los contenciosos administrativos especiales, y en particular del de anulación, contemplados en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Así, encontramos que ya en el fallo de la Corte Suprema, de 12 agosto de 2014<sup>29</sup>, se discutió sobre la procedencia del recurso de protección, respecto de las resoluciones de calificación ambiental, en cuanto la solicitud de los recurrentes consistía en que los tribunales decretaran la invalidación de las mismas, encontrándose disponible o ya iniciada la vía contenciosa administrativa ordinaria prevista para ellos. Así, señaló el máximo Tribunal:

*“Que en la especie el acto que se indica como contrario a derecho y cuya invalidación se solicita es la Resolución de fecha 19 de Agosto de 2013, por la que la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Arica y Parinacota calificó como ambientalmente favorable el proyecto ‘Manganeso Los Pumas’, presentado por la sociedad denominada Minera Hemisferio Sur S.C.M”. (Considerando 3°).*

*“Que sobre el particular resulta relevante sostener que no obstante establecerse en la parte final del inciso 1° del artículo 20 de la Carta Fundamental que la interposición del recurso de protección lo es sin perjuicio de los demás derechos que puedan hacerse valer ante la autoridad o los tribunales competentes, no puede perderse de vista que a contar de la dictación de la ley N° 20.600, de 28 de junio de 2012, que crea los Tribunales Ambientales, son éstos los llamados a conocer de las controversias medioambientales sometidas a su competencia, dentro de las cuales se encuentra –por cierto– la solicitud de invalidación de una resolución de calificación ambiental conforme se desprende de la nueva institucionalidad ambiental y, en especial, de la lectura de los artículos 25 quinquies, precepto que contempla la revisión de la Resolución de Calificación Ambiental durante la etapa de ejecución del proyecto; artículos 26 y 28, normas que establecen la obligación de publicitar tanto el proceso de calificación ambiental como su resolución final, y artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, disposiciones que permiten deducir reclamación a cualquier persona natural o jurídica cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental” (Considerando 4°; destacado es nuestro).*

De esta forma, la Corte Suprema ha reconocido expresamente la competencia de los nuevos tribunales ambientales para conocer de los contenciosos administrativos surgidos de la aplicación de la institucionalidad ambiental vigente, en particular en los asuntos que digan relación con las resoluciones de calificación ambiental y más específicamente, como en el caso que citamos en el proemio en

<sup>29</sup> Corte Suprema, “Vargas Pizarro con Servicio de Evaluación Ambiental e Intendente de Arica y Parinacota”, 12 de agosto de 2014 (protección), rol N° 17120-2013.

que existe consulta, cuando alguno de los involucrados o afectados por los proyectos sometidos al sistema de evaluación ambiental pretende que sus observaciones no han sido debidamente recogidas en los fundamentos del acto administrativo terminal.

Así, la Corte no puede sino llegar a la necesaria conclusión de que los recurrentes deben ocurrir a la sede competente para conocer del asunto ventilado ante ella, esto es, ante la nueva judicatura ambiental, como lo señala expresamente al decir:

*“Que de lo razonado se sigue que si los reclamantes han pedido que esta Corte invalide una resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad técnica competente aduciendo que adolece de vicios de legalidad en su otorgamiento, tal pretensión, por sus características, debe ser resuelta en sede de la nueva institucionalidad a que se ha aludido, tanto más si no se vislumbra en el presente caso quebrantamiento de un derecho que haya de restablecerse mediante la acción de protección cautelar urgente que ha sido intentada” (Considerando 5º; destacado es nuestro).*

Luego, la Corte Suprema, con ocasión de resolver similar pretensión hecha valer mediante recurso de protección, se ha referido a la complejidad técnica que encierra referirse en dicha sede a aspectos de fondo de las resoluciones de calificación ambiental, más allá que, como hemos señalado, la Corte ha entendido que esos asuntos que discurren sobre la configuración de eventuales ilegalidades de los actos administrativos ambientales son de competencia de la nueva institucionalidad jurisdiccional ambiental, refiriéndose a lo inapropiado de ventilar en sede proteccional cuestiones de dicha complejidad. Ha dicho a este respecto, sentencia de 29 de abril de 2014<sup>30</sup>, que:

*“Como es posible inferir, determinar si es procedente uno u otro mecanismo de evaluación ambiental luego de que ya la autoridad administrativa con competencia técnica resolvió aprobar y, por ende, otorgar el permiso ambiental a través de una Declaración de Impacto Ambiental, corresponde a una cuestión en extremo compleja que, por regla general, va a exceder el ámbito propio de esta acción constitucional.*

*En efecto, decidir si se producen los efectos previstos en el artículo 11 de la Ley de Bases del Medio Ambiente luego de que las autoridades ambientales ponderaron y resolvieron en la materia exige apreciar proyectos o actividades sobre la base de evaluaciones técnicas, labor que en principio resulta ajena a este procedimiento cautelar” (Considerando 6º).*

Luego, para salvar un primer problema que dice relación con la especificidad de la materia, que hace imposible pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones de calificación ambiental sin necesariamente entrar a conocer el fondo del asunto,

<sup>30</sup> Corte Suprema, “Junta de Vecinos Norte contra Comisión de Evaluación Ambiental V Región”, 29 de abril de 2014 (protección), rol N° 2892-2014.

lo que está proscrito en sede de protección, atendida la naturaleza cautelar o de amparo de la instancia, la Corte ha reconocido expresamente que la facultad de control amplio de legalidad de las resoluciones de calificación ambiental se agotó con la dictación de la nueva normativa que radica dicho control en los tribunales ambientales. En este sentido ha dicho:

*“Que si bien la jurisprudencia de esta Corte ha validado un intenso control sustantivo de las resoluciones de calificación ambiental, no restringiéndose únicamente a aquellos casos en que éstas habían incurrido en una manifiesta ilegalidad—ocasión en que evidentemente es procedente la acción de protección— no es posible obviar que ello pudo justificarse hasta antes de que nuestro ordenamiento jurídico a través de la ley N° 20.600 de 2012 creara los tribunales ambientales, pues desde que éstos se instalaron y ejercen su jurisdicción constituyen la sede natural para discutir este asunto dados los términos en que se ha planteado (Considerando 6°; destacado es nuestro).*

Así, la Corte hace una mención expresa a la facultad legal de dichos tribunales ambientales para conocer de los contenciosos administrativos que se susciten con ocasión de la aplicación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en particular de las resoluciones de calificación ambiental como actos administrativos terminales de las distintas modalidades de evaluación ambiental, situando de esta forma el control de legalidad de dichos actos, exclusivamente en esa sede.

*“Como se sabe, la ley que creó los Tribunales Ambientales no sólo trasladó a éstos todos los asuntos contenciosos administrativos en materia ambiental que se encontraban en la ley N° 19.300, sino además aprobó una norma —artículo 17 N° 8— que les permite conocer de acciones de impugnación en contra de un acto administrativo ambiental, entre ellos la resolución de calificación ambiental que apruebe un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, previo agotamiento de la vía administrativa. Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental” (Considerando 7°; destacado es nuestro).*

Lo anterior no puede sino hacer concluir al máximo Tribunal que las solicitudes de invalidación de resoluciones de calificación ambiental, independientemente del fundamento que éstas tengan, han de ser presentadas y tramitadas ante los tribunales ambientales en conformidad a la ley, como afirma al decir:

*“Que de lo razonado se sigue que si los reclamantes han pedido que esta Corte invalide una resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad técnica competente aduciendo que adolece de vicios de legalidad en su otorgamiento, tal pretensión, por sus características, debe ser resuelta en sede de la nueva institucionalidad a que se ha aludido, tanto más si no se vislumbra en el presente caso quebrantamiento de un derecho que haya de restablecerse mediante la acción de protección intentada” (Considerando 8°).*

Poco tiempo después, la Corte Suprema en sentencia de 21 de agosto de 2014<sup>31</sup>, ha vuelto a tratar el mismo asunto, consolidando una jurisprudencia uniforme en este sentido, refiriéndose expresamente a la relación entre la parte final del inciso primero del artículo 20 de la Constitución Política de la República que habilita al recurso de protección como vía paralela y no excluyente respecto de otras vías jurisdiccionales o administrativas, señalando que no obstante ello, es la norma especial de la ley N° 20.600 la que radica la materia sobre invalidación de los actos administrativos dictados al alero de la regulación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente en los tribunales ambientales, de forma que la protección ha dejado de ser la vía idónea, salvo que la urgencia de la pretendida tutela cautelar así lo exija, hecho que debe acreditarse calificadamente en atención a la excepcionalidad de la vía proteccional. Ha dicho el máximo tribunal que:

*“Que sobre el particular resulta relevante hacer constar que no obstante establecerse en la parte final del inciso 1° del artículo 20 de la Carta Fundamental que la interposición del recurso de protección lo es sin perjuicio de los demás derechos que puedan hacerse valer ante la autoridad o los tribunales competentes, no puede perderse de vista que a contar de la dictación de la ley N° 20.600, de 28 de junio de 2012, que crea los tribunales ambientales, son éstos los llamados a conocer de las controversias medioambientales que se encuentren sometidas a su competencia dentro de las cuales se encuentra por cierto la solicitud de invalidación de una resolución de calificación ambiental, conforme se desprende de la nueva institucionalidad ambiental y, en especial, de la lectura de los artículos 25 quinquies –precepto que contempla la revisión de la resolución de calificación ambiental durante la etapa de ejecución del proyecto–; 26 y 28, normas éstas que establecen la obligación de publicitar tanto el proceso de calificación ambiental como su resolución final, y 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, disposiciones que permiten deducir reclamación a cualquier persona natural o jurídica cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental” (Considerando 4°).*

Esto permite concluir a la Corte de igual forma que lo ha venido haciendo, como hemos revisado, sin perjuicio que en esta ocasión mantiene algunas medidas decretadas en la Corte de origen del recurso, en atención a que ellas calificadamente requieren de cautela urgente, como lo reconoce expresamente al señalar:

*“Que de lo razonado se sigue que si la Corporación, Fiscalía del Medio Ambiente y demás recurrentes han pedido que esta Corte invalide una resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad técnica competente aduciendo que adolece de vicios de legalidad en su otorgamiento, tal pretensión, por sus características, debe ser resuelta en sede de la nueva institucionalidad a que se ha aludido, tanto más si no se vislumbra en el presente*

<sup>31</sup> Corte Suprema, “Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén”, 21 de agosto de 2014 (protección), rol N° 8774-2014.

*caso quebrantamiento alguno de un derecho que haya de restablecerse de manera urgente mediante la acción cautelar intentada, sin perjuicio de las medidas a que se refieren los motivos cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo del fallo en alzada, las que se mantendrán” (Considerando 5°).*

Finalmente, hemos querido recoger lo que ha señalado el máximo Tribunal en sentencia de 7 de octubre de 2014<sup>32</sup>, sobre recurso de protección que solicita la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto minero “El Morro”. En dicho pronunciamiento la Corte Suprema ha señalado algunos aspectos que resultan interesantes más allá de, en general, reproducir los razonamientos ya expuestos en las sentencias anteriormente analizadas. En efecto, un primer punto es que recurre a la historia fidedigna de la ley como método de interpretación, para reafirmar que el conocimiento de la invalidación de las resoluciones de calificación ambiental reside en sede de los nuevos tribunales ambientales, así como todo contencioso administrativo que derive de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, al decir:

*“[E]s del caso destacar que, no obstante establecerse en la parte final del inciso 1° del artículo 20 de la Carta Fundamental que la interposición del recurso de protección lo es sin perjuicio de los demás derechos que puedan hacerse valer ante la autoridad o los tribunales competentes, no puede perderse de vista que a contar de la dictación de la ley N° 20.600 de 28 de junio de 2012, que crea los tribunales ambientales, son éstos los llamados a conocer de las controversias medioambientales que se encuentren sometidas a su competencia, dentro de las cuales se encuentra por cierto la solicitud de invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental conforme se desprende de la nueva institucionalidad ambiental y, en especial, de lo establecido en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, disposiciones que permiten deducir reclamación a cualquier persona natural o jurídica cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental.*

*En el Mensaje de la Presidenta de la República con el que se inicia el proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental, N° 1419-357 de 28 de octubre de 2009, se expresa que: ‘el Ejecutivo ha accedido a la creación de un Tribunal Ambiental, pero en el contexto de un acceso a una tutela judicial efectiva por parte de los ciudadanos en estas materias, de modo de no restringir su competencia sólo al control de las decisiones de la Superintendencia, sino que también ampliarlo a todo el contencioso de la ley N° 19.300, permitiendo de ese modo, el igual acceso a la jurisdicción a todos los ciudadanos’” (Considerando 8°; destacado es nuestro).*

Luego, vuelve en el considerando 9° sobre el razonamiento que permite fijar su línea jurisprudencial en esta materia, que es la de establecer como requisito *sine qua non* para determinar la procedencia de la acción de protección respecto de la

<sup>32</sup> Corte Suprema, “Comunidad Indígena Diaguita Yastai de Juntas de Valeriano y otros con Comisión de Evaluación Ambiental”, 7 de octubre de 2014 (protección), rol N° 11299-2014.

invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental la urgencia de la cautela solicitada, lo que se expresa al decir:

*“Que de lo razonado se sigue, y así lo ha sostenido esta Corte como criterio permanente, que si los reclamantes han pedido que esta Corte invalide una Resolución de Calificación Ambiental dictada por la autoridad técnica competente aduciendo que adolece de vicios de legalidad en su otorgamiento, tal pretensión, por sus características, debe ser resuelta en sede de la nueva institucionalidad a que se ha aludido, pues ella constituye la sede natural en que asuntos de esta naturaleza deben ser conocidos, salvo que se vislumbre la necesidad de adoptar alguna medida cautelar de carácter urgente”. (Considerando 9º; destacado es nuestro).*

Lo anterior resulta relevante puesto que en el caso en comento, la Corte Suprema acogió el recurso de protección brindando la tutela cautelar pretendida por los actores, con la prevención que hace en su considerando trigésimo tercero, que señala:

*“Que lo que se resolverá en estos autos sólo tiene por objeto dar una cautela urgente a la garantía antes señalada que este Tribunal considera vulnerada respecto de los apelantes, sin que ello pueda entenderse como una validación de la Resolución de Calificación Ambiental N° 232/2013 en los otros acápite en que éstos describen afectaciones de garantías constitucionales por vicios que ellos atribuyen a la Resolución recurrida, toda vez que según lo consignado en el fundamento noveno ello tendrá que ser resuelto por los tribunales y con los procedimientos establecidos en la ley N° 20.600 sin perjuicio del agotamiento de la vía administrativa en su caso” (Considerando 33º; destacado es nuestro).*

De esta forma, la Corte Suprema basa el otorgamiento de la tutela cautelar en la urgencia de que requería el resguardo de la garantía vulnerada invocada como fundamento del recurso, sin perjuicio que expresamente señala que ello no implica un pronunciamiento sobre la invalidación (o validación) de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto en cuanto dicha declaración debe ser pronunciada en la sede correspondiente, sino sólo en los acápite respecto de los cuales la necesidad de urgencia de la cautela requirieron del pronunciamiento del máximo Tribunal.

##### 5. ALGUNAS IDEAS SOBRE LA APLICACIÓN PRÁCTICA AL CASO CONCRETO DEL CRITERIO JURISPRUDENCIAL YA ANALIZADO

Como hemos podido analizar, la Corte Suprema ha establecido un criterio jurisprudencial uniforme acerca del alcance de la tutela cautelar del recurso de protección cuando ésta se invoca con la pretensión de invalidar una Resolución de Calificación Ambiental, el que se ha venido asentando desde la vigencia de la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, otorgándoles a dichos órganos la competencia exclusiva y especial respecto de los contenciosos administrativos, en particular el de anulación, respecto de los instrumentos en materia ambiental contemplados en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

De la aplicación práctica del criterio jurisprudencial vigente se desprende, como requisito esencial para el alcance de la tutela cautelar en sede de protección, la urgencia en la necesidad de la cautela solicitada, reconociendo de esta forma el carácter excepcionalísimo que tiene su precedencia ante las normas que incluyó en nuestro sistema jurídico la citada ley N° 20.600.

Al trasladar lo anterior al caso en que incide la presente exposición, es necesario señalar que, en la especie, los recurrentes piden que se invalide la Resolución de Calificación Ambiental N° 037/2014, en atención a que la consulta indígena a que obliga el cumplimiento del Convenio N° 169 de la OIT, por parte del Estado chileno, no se habría efectuado o se habría hecho sin su concurrencia, lo que evidentemente es una materia de lato conocimiento en atención a que incide en el fondo del asunto y que no es en caso alguno un hecho indubitado, toda vez que de los antecedentes que constan en la Resolución de Calificación Ambiental, se aprecia la existencia de un apartado en sus fundamentos que trata sobre la consulta indígena realizada.

El hecho invocado como sustrato de invalidez del acto administrativo no es indubitado, por lo que difícilmente se puede apreciar la urgencia de la cautela en cuanto primero debiese alcanzarse algún nivel de certeza del derecho invocado, para lo cual los actores tienen disponibles las vías institucionales ordinarias en sede ambiental para alcanzar dicho objetivo.

Es difícil prever cuál es la urgencia de la cautela que se pretende en sede de protección, considerando que las vías de reclamación ante el órgano jurisdiccional competente son expeditas y se encuentran especialmente formuladas para tales fines, sin perjuicio que permanecen disponibles para que la invalidación solicitada sea conocida en la instancia naturalmente destinada al efecto.

### *5.1. El problema de entender al recurso de protección como una cautela común, de mera urgencia*

El conflicto que subyace a la aplicación jurisprudencial que ha venido haciendo la Corte Suprema del recurso de protección, y más concretamente de su ámbito de acción, radica en el hecho que, aun cuando en la mayoría de los fallos analizados se ha negado lugar a la tutela cautelar solicitada, ellos reconocen expresamente como fundamento del otorgamiento de la tutela: la necesidad o urgencia en la prevención del daño eventualmente materializable, por sobre el contenido de derecho constitucional que se pretende amparar.

De esta forma, la situación actual redundante en el hecho que se viene utilizando al recurso de protección con el fin de obtener una tutela urgente, pero para amparar derechos cuya naturaleza no fluyen necesariamente del texto constitucional, sino que la mayoría de las veces son derechos subjetivos consagrados en la legislación común que se subsumen, fruto de un esfuerzo positivo de los recurrentes, bajo alguno de los derechos fundamentales que habilitan para recurrir en su defensa, o simplemente de mecanismos como la consulta indígena o la participación; me-

canismos que no conforman un derecho fundamental, sino un procedimiento, y que están previstas en una cláusula autoejecutiva del Convenio N° 169 de la OIT (artículos 6° y 7°).

En nuestro medio GÓMEZ BERNALES, al tratar este mismo tópico, reconoce en la práctica constitucional que se ha desarrollado a partir de la acción de protección que ésta se ha orientado por parte de los agentes del sistema jurídico a la mantención del *statu quo*, con un carácter “de urgencia, para impedir la consecución del daño y otras figuras semejantes” evitando con ello, como corolario que se configure adecuadamente una verdadera jurisdicción constitucional. Ello resulta evidente por cuanto, como lo plantea este autor, “Si el único aspecto que impulsa a una jurisdicción es amparar a derechos en situaciones de crisis, de urgencia o para evitar el daño, ello excluye el debate acerca de derechos y dificulta solicitar amparo para situaciones nuevas, para releer las soluciones previstas por el Derecho Común”<sup>33</sup>.

Así, en definitiva, se degradarían los derechos fundamentales, al ponerlos en igual nivel y escenario que los derechos comunes, confundiendo las posiciones amparadas de los primeros con “otro tipo de resoluciones cautelares, instrumentales, o de otro tipo semejante, donde los derechos son un pretexto para ese tipo de resoluciones frágiles que podría adoptar cualquier otro juez del sistema”, para el caso de los segundos.

### *5.2. El problema de la cosa juzgada material en sede de protección cuando se invalida un acto administrativo*

Consecuencia de la posición anteriormente descrita, que se ha adoptado por la práctica constitucional respecto de la acción de protección que ha instrumentalizado el recurso, es que se señala que éste no genera cosa juzgada material respecto de las decisiones de protección, sino que cualquier asunto o medida ventilado en esta sede puede ser posteriormente revisada por la judicatura a través de vías ordinarias o especiales<sup>34</sup>.

Sin perjuicio de ello, lo que acontece en sede proteccional cuando lo solicitado y, en definitiva, ordenado por la Corte respectiva es la invalidación de un acto administrativo, se produce una situación jurídica particular en que efectivamente habría una cosa juzgada material, atendida la imposibilidad por parte de la Administración de “revivir” el acto extinto por medio del ejercicio de sus potestades. En efecto, la sentencia de protección que invalida un acto dictado por la Administración, genera una alteración de la situación jurídica preexistente que no cuenta con alguna medida que permita retrotraer los efectos a aquella en que se encontraba tanto la autoridad administrativa como los particulares, previo a la decisión de protección. Lo anterior es una consecuencia lógica del hecho que, invalidado el acto

<sup>33</sup> GÓMEZ BERNALES (2005), p. 77.

<sup>34</sup> Ídem.

objeto de la tutela cautelar, mediante resolución judicial, eliminando los efectos del mismo no existe acto alguno que pueda servir de contrario imperio –desde la perspectiva de la Administración– respecto de la decisión adoptada. Aun más, en cuanto debe considerarse que por la declaración de la Corte respectiva se ha roto necesariamente la presunción de legalidad de éste, sacándolo del universo jurídico puesto que no puede sino ser rechazado por él una actuación de la Administración contraria a Derecho.

Así por ejemplo, lo ha planteado el administrativista Eduardo SOTO KLOSS, quien analizando el conflicto en torno a la determinación de la naturaleza de la cosa juzgada que produce el recurso de protección, en virtud de lo preceptuado en la parte final del inciso primero del artículo 20 de la CPR, distinguió entre las diferentes hipótesis que se plantean en función del origen de la acción constitucional y su resultado. En este sentido, plantea que en cuanto se acoge un recurso de protección interpuesto por un particular respecto de una acción o acto de la Administración y se establece como providencia necesaria para restablecer el imperio del derecho la nulidad del acto administrativo –esto es, la orden de dejarlo sin efecto– se obtiene como resultado la salida de dicho acto del ordenamiento jurídico.

De esta suerte, una vez firme la sentencia, es imposible para la Administración hacer revivir el acto anulado, puesto que ello iría en abierta contravención de una resolución judicial a la que se encuentra obligado por mandato constitucional. La pregunta se plantea acerca de si es posible que el acto sea revivido con posterioridad mediante otra sentencia que se dicte en otro proceso iniciado por las mismas partes o un tercero agraviado con la anulación. Sobre este caso en particular, plantea el autor en comentario que: “Aquí es donde creemos que se dan ‘in integrum’ los efectos de la cosa juzgada material, pues produciendo dicha nulidad declarada efectos ‘erga omnes’ –tratándose de un acto administrativo– no podrá ser discutida en otro proceso la sentencia que así la declara, a menos por medio del recurso de revisión que es general a todo el ordenamiento procesal”<sup>35</sup>.

De esta forma, se plantea el problema que, en cuanto un tribunal superior de justicia decreta la invalidación de un acto administrativo, por estimarlo ilegal y con ello como fundamento, vulneratorio de derechos fundamentales, operará respecto de dicha actuación de la Administración una suerte de cosa juzgada material, por lo que en definitiva, se vuelve la sede de protección la vía más efectiva y expedita para obtener de un tribunal la declaración de nulidad de un acto jurídico administrativo, obviando de esta manera las vías procesales –ordinarias o especiales– que para dicho efecto se encuentran consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, esto es, en los contenciosos administrativos de anulación. Incluso este atajo procesal conducente a sustituirse al contencioso administrativo, deja incluso en un mal pie al procedimiento administrativo general no contencioso contemplado en la ley

<sup>35</sup> SOTO KLOSS, Eduardo (1982). *El recurso de protección*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 290.

Nº 19.880, en especial a sus vías de revisión recursal, mal pie agravado por cierta añeja jurisprudencia (iniciada con el caso “Thunderbird con Superintendencia de Casinos”) que estimó impertinente constitucionalmente la interrupción del plazo para recurrir de protección del artículo 57 del cuerpo legal.

### CONCLUSIONES

El recurso de protección de garantías y derechos fundamentales ha ingresado a nuestro sistema jurídico, como idea aún en ciernes, con motivo de la discusión de la reforma constitucional de 1972 (reforma a la Constitución Política de 1925), y ha sido constitucionalizada mediante un decreto ley que adopta el rango de una norma *iusfundamental*: el Acta Constitucional Nº 3 de 1976; y más tarde con la promulgación de la Constitución Política de la República de 1980 mediante el decreto ley Nº 3.464, de 8 de agosto del mismo año, la citada acción constitucional ha tomado su lugar definitivo hasta el presente, encontrando consagración expresa en el artículo 20 de la Carta Magna. Si bien en un principio, la idea fue utilizar este mecanismo procesal constitucional para prevenir y sancionar (bajo la fórmula “represión de la antijuridicidad”) de forma expedita las perturbaciones y vulneraciones que sufrieran las personas respecto de algunos de los derechos fundamentales de tipo civil que se encuentran en el catálogo del artículo 19 de la CPR, al tiempo de haberse implementado, el recurso de protección devino en un remedio procesal cautelar inclusive de derechos subjetivos privados bajo la fórmula de subsumirlos en la apariencia de una vulneración de derechos constitucionales –en especial, al estatuto de la propiedad–, lo que debió ser corregido por la Corte Suprema mediante mayores exigencias para su tramitación, en particular, estableciendo un control previo de admisibilidad. Si bien, ello ha ayudado a restringir el uso de la acción de protección, no ha sido óbice para que mediante su interposición se quiera salvar, por una vía en apariencia más expedita, los procedimientos contenciosos administrativos de anulación que ha consagrado especialmente la ley, tanto en términos generales, como en casos particulares, entre otros aquellos que eventualmente se sigan del procedimiento de evaluación ambiental.

La propia Corte Suprema ha manifestado su preocupación por este problema: tanto la evidente falta de idoneidad de la acción de protección para servir como procedimiento contencioso administrativo general, como la excesiva diversidad de procedimientos y competencias administrativas especiales debiesen ser resueltas por el legislador. Así, por ejemplo, en su oficio al Senado durante la tramitación del proyecto que dio origen a la ley Nº 20.417 – que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente– la Corte Suprema señaló que:

*“[E]s menester reiterar [...] que frente a la multiplicidad de procedimientos contencioso administrativos especiales en nuestra legislación, la variedad de tribunales que contempla para su conocimiento, unido al aumento de las materias vinculadas al control judicial*

*de la Administración, hacen conveniente y necesario que se estudie la implementación de tribunales contencioso administrativos; los que, por el carácter técnico y especializado de los mismos, contribuiría enormemente a fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en materia administrativa*<sup>36</sup>.

Sobre el particular, la Corte Suprema ha venido resolviendo de manera coherente que la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, les reconoció expresamente a dichos tribunales administrativos especiales la competencia para conocer de los contenciosos administrativos que se pudieran seguir de la aplicación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en particular en relación con las resoluciones de calificación ambiental, en virtud de lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300 y artículo 17 N° 8 de la ley N° 20.600. Corresponde ventilar los asuntos sobre eventuales vicios de legalidad de las resoluciones de calificación ambiental y cualquier otro instrumento de gestión ambiental ante dichos órganos, por lo que se sigue lógicamente que la Judicatura ordinaria ha perdido su competencia “natural” para declarar la ilegalidad de los mismos u ordenar su invalidación. Sin perjuicio de ello, la Corte Suprema ha estimado que ello no es óbice para su actuación en la materia, invalidando los actos administrativos ya referidos en cuanto la necesidad y urgencia de la cautela solicitada, requiera que sea esa la reacción para materializar la protección de los derechos fundamentales invocados como sustrato jurídico a la pretensión procesal del recurrente. En este sentido, cabe discutir cuál es el verdadero alcance de la tutela judicial que se puede solicitar en sede de protección, atendidas las limitaciones de carácter competencial que la misma Corte Suprema ha reconocido a su respecto, sobre todo en cuanto se plantean serios problemas según la posición dogmática que se adopte.

En efecto, el hecho que se reconozca que el recurso de protección es un mecanismo usual o necesario para invalidar actos administrativos terminales que conforman los instrumentos de gestión o regulación ambiental implica la existencia de dos grandes problemas. El primero de ellos dice relación con la determinación de la urgencia como criterio principal –y único– para determinar la procedencia de la tutela judicial cautelar o de amparo solicitada por el recurrente, obviando en muchos casos el contenido sustancial sometido a conocimiento del tribunal superior, esto es, el contenido de derechos fundamentales que se estima vulnerado o perturbado, en su real dimensión y cuál es la relación entre su afectación con la medida anulatoria que se decreta. A este respecto surgen dudas en cuanto a la proporcionalidad de la respuesta del ordenamiento jurídico en una sede especial, de carácter restringido y competencia acotada, para proceder a invalidar un acto administrativo terminal, dictado como consecuencia de un extenso procedimiento de carácter reglado, que cuenta con sus propias normas de revisión administrativa y judicial, y en particular de invalidación o anulación. El segundo de ellos dice

<sup>36</sup> Historia de la ley N° 20.417, p. 677.

relación con la cosa juzgada material que no es propia de la sede de protección, pero que en la especie, al tratarse de resoluciones de calificación ambiental o actos administrativos en general, cobra relevancia puesto que la operatoria del mecanismo invalidatorio en virtud de una sentencia judicial estimatoria de amparo impide que en definitiva la Administración pueda ejercer facultad alguna de contrario imperio para revertir la decisión adoptada, por lo que el acto desaparece de la vida jurídica sin posibilidad de ser “revivido”. Esto redundaría en una situación similar a la producida por la cosa juzgada material, por lo que aun cuando la misma Corte pueda revisar su decisión o cualquier otro tribunal en ejercicio de su competencia, el resultado obtenido fruto de la pretensión invalidatoria es intangible.

En consecuencia, estimamos que la jurisprudencia más reciente de la Corte Suprema ha tomado una senda compleja, pero correcta, al reconocer la competencia privativa y excluyente de los tribunales ambientales respecto de los asuntos contenciosos contemplados en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, incluido los contenciosos especiales de anulación que en la legislación ambiental se prevén; sin perjuicio de reservarse la facultad de conocer de los recursos de protección con pretensiones invalidatorias de los instrumentos de gestión ambiental, en caso de necesidad o urgencia de la tutela judicial cautelar o de amparo invocada.

Esta doctrina jurisprudencial ciertamente redundaría en riesgos, atendidas las características o problemas particularmente singularizados precedentemente, que abren la vía para que la acción de protección sea utilizada como un mecanismo sustitutorio o de reemplazo de la vía procesal especial contemplada en la ley N° 20.600.

Finalmente, es menester consignar que en la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema en orden a dejar abierta la puerta del recurso de protección no obstante haber vías procesales y tribunales especiales de lo contencioso administrativo –tribunales ambientales–, es también una decisión de “política judicial”.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2004). “El recurso de protección como proceso de urgencia”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 31, N° 1, pp. 269-288.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2006). “El recurso de protección entre exigencias de urgencia y seguridad jurídica”. *Revista de Derecho (Universidad Austral de Chile)*, Vol. XIX, N° 2, pp. 205-228.
- GÓMEZ BERNALES, Gastón (2005). *Derechos fundamentales y recurso de protección*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 665 pp.
- JANA LINETZKY, Andrés y MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (1996). *Recurso de protección y contratos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 239 pp.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2000). “El derecho de amparo o protección de los derechos humanos, fundamentales o esenciales en Chile: evolución y perspectivas”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva*

- en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca, pp. 11-118.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2007). *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*. Santiago: CECOCH y Librotecnia.
- PEÑA GONZÁLEZ, Carlos (1997). *Práctica constitucional y derechos fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional y Reparación y Reconciliación, 423 pp.
- PEÑA TORRES, Marisol (2014). “Acción de Protección”. En: *Acciones protectoras de derechos fundamentales*, SILVA GALLINATO, María P. y HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam (Coords.), Santiago: LegalPublishing.
- PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2000). “Naturaleza, características y fines del recurso de protección”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca.
- PIERRY ARRAU, Pedro (1977). “El recurso de protección y lo contencioso administrativo”. *Revista de Derecho (Universidad de Concepción)*, año XLIV, N° 165, pp. 175-188.
- PRECHT PIZARRO, Jorge (1994). “Fundamento del recurso de protección en contra del presidente del senado”. *Revista de Derecho (Universidad Austral de Chile)*, Vol. V, pp. 71-92.
- SAENGER GIANONI (2000), Fernando. “La lenta agonía del recurso de protección”. En: *Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina* NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (Ed.), Talca: Editorial Universidad de Talca.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1982). *El recurso de protección*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 582 pp.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (1997). “Recurso de protección y contencioso administrativo”. *Revista de Derecho (Universidad de Concepción)*, N° 202, pp. 105-119.

#### JURISPRUDENCIA CITADA

- Tribunal Constitucional, “Raúl González Guzmán”, 15 de abril de 2010 (requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 248 del Código Procesal Penal), rol N° 1341-2009.
- Corte Suprema, “Junta de Vecinos Norte contra Comisión de Evaluación Ambiental V Región”, 29 de abril de 2014 (protección), rol N° 2892-2014.
- Corte Suprema, “Vargas Pizarro con Servicio de Evaluación Ambiental e Intendente de Arica y Parinacota”, 12 de agosto de 2014 (protección), rol N° 17120-2013.
- Corte Suprema, “Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén”, 21 de agosto de 2014 (protección), rol N° 8774-2014.

Corte Suprema, “Comunidad Indígena Diaguita Yastai de Juntas de Valeriano y otros con Comisión de Evaluación Ambiental”, 7 de octubre de 2014 (protección), rol N° 11299-2014.

Corte Suprema, “Comunidad Mapuche Kudawfe Peñi y otros contra Servicio de Evaluación Ambiental VIII Región”, 25 de noviembre de 2014 (protección), rol N° 27165-2014.