



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

ANÁLISIS DE LOS ESTÁNDARES PRESENTES EN EL ACUERDO DE ESCAZÚ SOBRE LOS  
DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS  
AMBIENTALES Y SU REVISIÓN EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile

MILÁN TARIQ PALMA ESCOBAR

Profesora Guía:  
Dra. Pilar Moraga

Santiago de Chile  
2022

*Este trabajo se lo dedico a  
quienes han sido mi figura materna  
(Roxana, Gladys, Susana)*

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I: Estándares de Escazú sobre el derecho de acceso a la información ambiental y su comparación con el derecho nacional.....	9
1.1. Conceptualización del derecho de acceso a la información ambiental.....	9
1.1.1. El derecho de acceso a la información ambiental en el derecho internacional.....	10
1.1.2. El derecho de acceso a la información ambiental en el marco jurídico nacional.....	14
1.2. Estándares del derecho a la información ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú .....	15
1.2.1. Primer estándar: Garantía de accesibilidad a la información.....	15
1.2.2. Segundo estándar: Concepto amplio de autoridad competente y obligación de garantizar condiciones mínimas de entrega.....	18
1.2.3. Tercer estándar: Obligación de un régimen de excepciones regulado.....	21
1.2.4. Cuarto estándar: Garantizar mecanismos de revisión independientes.....	25
1.2.5. Quinto estándar: Obligación de generar periódicamente información sobre el estado del medioambiente y sus recursos.....	29
1.2.6. Sexto estándar: Garantizar el acceso a la información ambiental de los grupos en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas.....	32
1.2.7. Cuadro comparativo.....	36
CAPÍTULO II: Estándares de Escazú sobre el derecho de participación pública en materia ambiental y su comparación con el derecho nacional.....	44
2.1. Conceptualización del derecho de participación pública en materia ambiental.....	44
2.1.1. El derecho a la participación pública ambiental en el derecho internacional.....	45
2.1.2. El derecho a la participación pública ambiental en el marco jurídico nacional.....	49
2.2. Estándares del derecho de participación pública ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú.....	50
2.2.1. Primer estándar: Deber de garantizar mecanismos de participación desde etapas iniciales, con plazos razonables e informados.....	50
2.2.2. Segundo estándar: Garantizar la accesibilidad y publicidad de la decisión.....	57

2.2.3. Tercer estándar: Garantizar que la participación sea debidamente considerada	
2.2.4. en la decisión final.....	60
2.2.5. Cuarto estándar: Deber de adecuar los procesos participativos de acuerdo a las características sociales, económicas, culturales, geográficas, con especial atención a los grupos vulnerables y comunidades indígenas.....	64
2.2.6. Cuadro comparativo.....	75
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	96

## INTRODUCCIÓN

Los derechos de acceso constituyen la mejor manera de abordar los problemas ambientales, así se ha entendido desde la Declaración de Río en 1992. Específicamente, en su Principio 10 se estableció la necesidad de garantizar los derechos de acceso a la información, a la participación y acceso a la justicia en temas ambientales. Veinte años después, en el marco de la Conferencia Río +20 se plantea por parte de diversos países de Latinoamérica la posibilidad de crear un instrumento que trate íntegramente este principio. Tras dos años en fase preparatoria y nueve meses de reuniones del Comité de Negociación, en el que participaron diversos actores de la sociedad civil y público general, se adoptó el 4 de marzo de 2018 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en Costa Rica<sup>1</sup>, más conocido como el Acuerdo de Escazú.

El Acuerdo de Escazú incorpora una robusta normativa en pos de garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y de cooperación<sup>2</sup> en la Región. Además, establece un especial foco en la protección de grupos en situación de vulnerabilidad y de manera innovadora, agrega por primera vez en un instrumento internacional la protección a los defensores ambientales. De acuerdo al prólogo del texto adoptado, el Acuerdo tiene como objeto “*luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*”.

Chile a pesar de haber sido uno de los países gestores en la redacción y promoción del Acuerdo de Escazú, no firmó ni ratificó el instrumento. A raíz de esto, diversos autores y organizaciones nacionales han expresado su desacuerdo y preocupación por la adopción de este Acuerdo, expresando la importancia que contempla su normativa para asegurar los derechos de acceso y para garantizar la protección hacia los defensores ambientales. Dentro de las razones entregadas por abogadas y abogados expertos en derecho ambiental e internacional se destaca que;

*“(...) no solo se ha depositado la confianza en Chile por parte de los demás países de continuar su liderazgo hasta que entre en vigor el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe,*

---

<sup>1</sup> DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2. P. 3.

<sup>2</sup>Ibídem.

*sino que también su firma hace eco de la política internacional y ambiental que nuestro país ha venido de manera sistemática como política de Estado, honrando el prestigio que se ha ganado Chile por respetar sus compromisos internacionales.*

*El Acuerdo de Escazú que Chile ha impulsado, reafirma compromisos suscritos por Chile en acuerdos internacionales y desarrollados en su legislación interna, para elevar los estándares con que hoy se resuelven los conflictos socio-ambientales en los territorios”<sup>3</sup>.*

En vista de la importancia que reviste el Acuerdo de Escazú para América Latina y el Caribe, en este trabajo nos avocaremos a revisar los estándares presentes en él, específicamente respecto a los derechos de acceso a la información ambiental y al de participación pública en materia ambiental, para posteriormente, realizar un estudio detallado de la normativa nacional referida a estos temas, con el objeto de responder a la pregunta ¿Chile cumple con los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú en materia de derechos de acceso a la información y participación pública ambiental?

Tal como se relata en el título del proyecto, el estudio de los estándares estará enfocado exclusivamente al análisis de los derechos de acceso a la información y al de participación pública en materia ambiental. Respecto a los estándares en particular, es necesario explicar que el Acuerdo no contempla esta nomenclatura expresamente en su texto, sino que, su redacción se encuentra establecida en artículos.

Entonces ¿A qué nos referimos cuando hablamos de los estándares de Escazú? Para responder esta pregunta, primero es necesario resolver ¿Qué es un estándar? Según la Real Academia Española, el concepto estándar es aquel que “sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia”, sin embargo, esta definición resulta bastante amplia y no esclarece la forma en la que puede generarse un estándar en un convenio internacional. Por ello, un concepto más centrado permite establecer que los estándares son construcciones culturales, efectuadas por quienes poseen autoridad técnica, teórica o científica, según el caso, de público conocimiento que sirven de guía y referencia, y a posteriori permiten realizar un juicio de valor<sup>4</sup>. En este sentido, un estándar internacional es aquel que es creado por parte de los entes participantes (Estados) en el que convergen las síntesis de diversas obligaciones que poseen características comunes y de las que es posible examinar en su conjunto.

Una vez definido el concepto a utilizar, se debe recordar que el Acuerdo se encuentra redactado en artículos que se distinguen dependiendo del derecho de acceso regulado. Entonces, para la determinación

---

<sup>3</sup>DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2. P. 11.

<sup>4</sup> MOLINA, M. 2018. Estándares jurídicos internacionales: Necesidad de un análisis conceptual. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte. N° 1. P. 239.

particular de los estándares, se realizó previamente un análisis exhaustivo del texto internacional, en el que se revisaron cada una de las obligaciones y se sintetizaron según sus similitudes para poder estudiarlas de forma conjunta en este trabajo, a partir de su relevancia para la consolidación de una democracia ambiental.

La elección de los derechos de acceso a la información y de participación pública en asuntos ambientales radica en la conexión existente entre ambos, ya que de esta manera, conceptualmente es más completo su desarrollo y estudio, especialmente respecto al derecho de participación pública, que requiere la existencia del derecho de acceso a la información pública para poder operar de manera óptima.

El derecho de acceso a la información pública ambiental es un prerrequisito para comprender el derecho a la participación pública. Se ha sostenido que es imposible concebir un estado de derecho si no se respeta el derecho de acceso a la información, pues entre otras razones, el principio mínimo de la libre elección es el conocimiento de las circunstancias pertinentes al asunto sobre el que se debe elegir<sup>5</sup>.

Es importante recalcar que ambos derechos constituyen la base de la democracia ambiental, primordial para avanzar en la agenda climática actual, a través del ejercicio pleno, libre e informado de los derechos hacia todos los ciudadanos, incluyendo aquellos que se han visto históricamente marginados. La profesora Durán en relación al Acuerdo de Escazú y la necesidad de enfocar los esfuerzos desde una perspectiva climática, ha manifestado que *“la urgencia de la crisis climática plantea la necesidad de una acción climática ambiciosa, que no debe atrás la justicia social ni los derechos humanos (...). En ese contexto, el Acuerdo de Escazú sitúa a la región en un escenario inédito para cumplir con la Agenda 2030, sirviendo además de instrumento para alcanzar la justicia climática”*<sup>6</sup>.

En cuanto a la estructura del presente proyecto, se comenzará con el estudio particular de los derechos elegidos desde la óptica internacional, vinculándolos con diversos instrumentos internacionales referidos a materias ambientales, así como también, las interpretaciones realizadas por la Corte IDH y la doctrina. Posteriormente, en el ámbito nacional, se realizará un análisis exhaustivo de las normas que se refieren a estos derechos, enfocado en los estándares analizados de Escazú, generando un paralelismo entre la regulación establecida en el Acuerdo y en la normativa nacional. Así también, se revisará la jurisprudencia y la doctrina, que servirá para aclarar y determinar la forma en que se regulan en Chile

---

<sup>5</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 46.

<sup>6</sup> DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2. P. 19.

los derechos de acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales. Por último, al final de cada capítulo se establecerá un cuadro comparativo, en el que se ilustrarán las similitudes y diferencias entre los estándares estudiados y la normativa nacional.



## **CAPÍTULO I . Estándares de Escazú sobre el derecho de acceso a la información ambiental y su comparación con el derecho nacional**

El presente capítulo se referirá al estudio de los estándares del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información pública ambiental, para luego, generar un análisis detallado de la normativa nacional y jurisprudencial sobre cada estándar en particular, con el objeto de comparar el marco jurídico nacional con las exigencias establecidas en el Acuerdo Regional.

La metodología consistirá, en primer lugar, en la realización de una conceptualización del derecho de acceso a la información en materia ambiental, desde una óptica internacional y nacional. Luego, en cuanto a la identificación y estudio de los estándares en este ámbito, se revisarán tratados ambientales, doctrina internacional y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la normativa vigente y jurisprudencia atinente en materia nacional.

En este capítulo se abordarán seis estándares del Acuerdo Regional de Escazú en torno al derecho de acceso a la información pública ambiental, los cuales se sintetizaron a partir del estudio de cada una de las obligaciones contenidas en los artículos 5 y 6 del texto. Los estándares a revisar corresponden a; (a) garantía de accesibilidad a la información; (b) concepto amplio de autoridad competente y obligación de garantizar condiciones mínimas de entrega; (c) obligación de un régimen de excepciones regulado; (d) garantizar mecanismos de revisión independientes; (e) obligación de generar periódicamente información sobre el estado del medioambiente y sus recursos; (f) garantizar el acceso a la información ambiental de los grupos en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas.

Finalmente, a fin de comprender una síntesis del primer capítulo, el último apartado contendrá un cuadro comparativo entre las obligaciones contenidas en los estándares estudiados y la normativa nacional. El cuadro estará dividido en dos columnas, la primera contendrá los estándares analizados y una síntesis de ellos, y seguidamente, la columna lateral contendrá un extracto de la normativa nacional referente a dichos temas, junto a la jurisprudencia y doctrina vista en cada apartado.

### **1.1. Conceptualización del derecho de acceso a la información ambiental**

El derecho de acceso a la información ambiental corresponde a uno de los derechos principales de la democracia ambiental. Este concepto ha surgido como una forma de entender que la gobernabilidad y los asuntos ambientales no pueden comprenderse de manera aislada, sino que, por el contrario, “la

*democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho son esenciales para el desarrollo sostenible*<sup>7</sup>. En este sentido, “*el ejercicio pleno del derecho a la información constituye una condición y pilar para la construcción y fortalecimiento de toda democracia, al permitir la liberación y apertura de los procesos políticos, incluyendo la vigencia de los derechos humanos*”<sup>8</sup>.

El derecho de acceso a la información ambiental es el elemento básico que permite a la población conocer sobre el estado actual del medio ambiente, tomar conocimiento sobre las decisiones legislativas y administrativas relativas al medio. Este derecho debe entenderse como una obligación positiva del Estado que debe ser garantizada, que tiene relación con diversos derechos, pero particularmente, se relaciona con el derecho a disfrutar de un medio ambiente limpio, seguro, saludable y sostenible<sup>9</sup>. El Estado debe asegurar una entrega de información adecuada, completa, transparente y sin discriminación, a fin de permitir que todas las personas tengan una real posibilidad de acceso.

Se debe ser enfático en recalcar que, “*el acceso a la información es esencial para la realización de los otros derechos de acceso, ya que no podrá haber participación ambiental en la medida en que la comunidad afectada no pueda acceder sin discriminación, de buena fe, con transparencia, a la integridad de la información ambiental*”<sup>10</sup>. Además, junto a promover la realización de los otros derechos, el derecho de acceso a la información permite que la población pueda prevenir abusos por parte del Estado y exigir la rendición de cuentas<sup>11</sup>.

### **1.1.1 El derecho de acceso a la información ambiental en el derecho internacional**

El presente apartado se referirá a la revisión de los instrumentos internacionales que abordan expresamente el derecho de acceso a la información. Para ello, se analizará su evolución a través del tiempo, pero enfocado únicamente a los convenios y tratados adoptados bajo el alero de Naciones Unidas, a fin de mantener un estudio ordenado. Al final, también se agregará lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) referido al presente derecho.

---

<sup>7</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 21.

<sup>8</sup> HERNÁNDEZ, S. 2020. Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: El caso de Acuerdo de Escazú. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 117.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas. P. 102.

<sup>11</sup> CHIPULI, A. 2019. El derecho de acceso a la información pública: estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12. p. 46.

El derecho al acceso a la información ambiental fue formalmente reconocido en un instrumento *prima facie* de *soft law*, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>12</sup>. En el Principio 10 se reconocen los derechos de acceso y se consagra un criterio amplio de accesibilidad, el cual se refiere a que “*toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades en los procesos de adopción de decisiones*”.

El Principio 10 tuvo una gran importancia histórica como impulsor para la creación de otros instrumentos internacionales para los Estados parte sobre accesibilidad. Tal como señalan distintos autores, “*con Río 92 se lanzó el puntapié inicial para que tanto a nivel nacional como regional especialmente comenzaran diversos procesos para incorporar los derechos de acceso*”<sup>13</sup>, el impacto que generó este principio fue clave para que los Estados comenzaran a agregar estos derechos en su agenda medioambiental.

En este sentido, que la ciudadanía tenga acceso a información relativa a los asuntos ambientales fue una idea innovadora que influyó ampliamente a los Estados parte de la Declaración de Río. El reconocimiento de este derecho como un derecho autónomo implica reconocer su relevancia como pilar fundamental para permitir el acceso a otros derechos, a su ejercicio efectivo y a la prevención de abusos por parte del Estado<sup>14</sup>. Y además, agregar el ámbito ambiental al derecho de acceso a la información significó otorgarle una nueva faceta, relativa a las características propias de los problemas medioambientales, necesario para que estas y futuras generaciones puedan ejercer sus derechos ambientales de forma óptima.

Adicionalmente, el Principio 10 de la Declaración de Río tuvo importantes repercusiones en la normativa e institucionalidad a nivel global, avanzando en compromisos y mecanismos de cooperación internacional, lo cual permitió el incremento en la normativa ambiental, en la creación y fortalecimiento de la institucionalidad en la materia<sup>15</sup>. América Latina también se vio especialmente influenciado en este sentido, entre los años 1990 a 2000 diversos países dictaron normas relativas a la protección del medio ambiente, tales como Chile, Brasil, Colombia, México, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, entre otros.

---

<sup>12</sup> Ídem. P. 84.

<sup>13</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P.38.

<sup>14</sup> CHIPULI, A. 2019. El derecho de acceso a la información pública: estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12 . P. 48.

<sup>15</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. p. 40.

El Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto Transfronterizo, también denominado el Convenio de Espoo (1991), abordó varias características del acceso a la información ambiental, tales como quién puede y debe acceder a la información ambiental, cuál es el contenido de esta información, el momento en que debe estar disponible y que pueden hacer los afectados en relación con la información ambiental<sup>16</sup>. Este convenio se encuentra disponible para la región de Europa, y resultó bastante innovador, pues establece la necesidad de vincular los temas medioambientales con el acceso a la información, como base para que la población pueda conocer sobre las actuaciones y decisiones administrativas que tengan incidencia en el ambiente. El texto fue adoptado en 1991, sin embargo su vigencia comenzó el 10 de septiembre de 1997, por tal razón, fue puesto después de la Declaración de Río en el listado.

Posteriormente, en 1995 se celebraron las Directrices sobre Acceso a la Información Ambiental y a la Participación Pública en la toma de decisiones ambientales de CEPE, en la que se estableció un concepto amplio sobre quién puede acceder a la información, en su Directriz 1 *“toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental que poseen las autoridades públicas cuando así lo solicite, sin tener que mostrar ningún interés jurídico ni de otro tipo”*. Junto a ello, se agregó que la información debe entregarse lo más pronto posible, debe ser libre de costos y con las debidas facilidades, otorgando la información en el formato que el solicitante lo requiera.

El Convenio de Aarhus (1998) corresponde a un instrumento de carácter regional del continente Europeo referido únicamente a regular los derechos de acceso ambientales, estos son, el derecho de acceso a la información, derecho a la participación y justicia ambiental. En su respecto, el Convenio trata ampliamente el derecho de acceso a la información, enfocándose en todos los ítems necesarios para obtener una robusta regulación del mismo. De esta forma, el Convenio define lo que se entiende por información ambiental, quién puede acceder a la información, señala a su vez quienes se encuentran inmersos dentro del concepto “público” agregando a las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por personas, como sujetos capaces de solicitar información. Asimismo, el Convenio regula las obligaciones del Estado, proporcionando un concepto amplio de autoridad pública, a fin de obtener que cualquier ente de la administración tanto regional como nacional pueda ser objeto de solicitud de información. En cuanto a la posibilidad de rechazar la entrega de información, se establece un numerus clausus de razones que pueden subsumirse para denegar dicha entrega.

---

<sup>16</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas, V.10, N°3. P. 85.

Además de establecer una normativa refinada respecto a los derechos de acceso, el Convenio de Aarhus posee gran relevancia como fuente de inspiración para la elaboración de normas internacionales sobre la materia, específicamente en la región de América Latina y el Caribe<sup>17</sup>.

Por último, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018), conocido como Acuerdo de Escazú, es un instrumento internacional jurídicamente vinculante, en el que se abordan en los artículos 5 y 6 la regulación relativa al derecho de acceso a la información ambiental. Si bien, el Acuerdo Regional de Escazú se enmarca 20 años después del Convenio de Aarhus, existen similitudes en varios de sus preceptos, pues como ya se mencionó, dicho Convenio fue utilizado como guía para la redacción del Acuerdo. Sin embargo, existen diversas diferencias entre ambos, las cuales serán revisadas en el siguiente apartado. Preliminarmente señalaremos que en materia de acceso a la información ambiental difieren principalmente en el concepto de información y en la denegación de ésta.

A modo de síntesis, actualmente se contemplan diversos instrumentos internacionales que consagran expresamente el derecho de acceso a la información ambiental. Es importante destacar que la mayoría comparten diversos aspectos comunes, tales como; (a) la obligación por parte de los Estados de disponer de información de carácter ambiental, de forma gratuita y otorgando la mayor facilidad posible al momento de solicitarla. (b) La utilización de un concepto amplio para referirse a los sujetos que pueden solicitar la información, sin necesidad de probar un vínculo expreso. (c) La obligación de presentar información en un formato asequible, ser clara y entendible, procurando limitar el uso de tecnicismos, a fin de lograr que la ciudadanía pueda comprender fácilmente su contenido.

Ahora, al referirse al ámbito jurisprudencial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, mencionó expresamente al derecho de acceso a la información ambiental en su apartado B.4.a, recalcando la importancia de proteger el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, señalando *“en relación con las actividades que podrían afectar el medio ambiente, esta Corte ha resaltado que constituyen asuntos de evidente interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental. En este sentido, la Corte ha considerado de interés público información sobre actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas y el desarrollo de un proyecto de*

---

<sup>17</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas, V.10, N°3. P. 91.

*industrialización forestal*". Gran importancia otorga la Corte IDH a los derechos de los pueblos indígenas, producto de las características propias de la región Latinoamericana, al igual como lo estableció el Acuerdo de Escazú, pues se ha entendido que las comunidades indígenas se encuentran en una posición de vulnerabilidad producto del daño histórico que han recibido por parte de los Estados, especialmente en temas ambientales y climáticos. Por tanto, uno de los focos que se ha intentado promover en las últimas décadas ha sido acercar a las comunidades a los derechos de acceso, siendo el derecho de acceso a la información el primero que debe fortalecerse.

### **1.1.2. El derecho de acceso a la información ambiental en el marco jurídico nacional**

Al referirse al derecho de acceso a la información ambiental en Chile, es necesario hacer una precisión previa, pues, a pesar de encontrarse expresamente consagrado en el artículo 31 bis de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, los aspectos no regulados en dicho párrafo deben ser entendidos al tenor de las normas generales sobre acceso a la información.

Además, es preciso referirse al artículo 8°, inciso 2 de la Constitución Política de la República, en el que se establece que *"son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"*.

El artículo 31 bis recién mencionado contiene de la letra a) a la g), en las que se regula; la definición de información ambiental, se describe la información que queda comprendida bajo este concepto y quién puede solicitarla. En primer lugar, la norma faculta a toda persona a solicitar información de carácter ambiental mientras se encuentre en poder de la administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República. Además, detalla que la información ambiental es toda aquella de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma.

En cuanto a la normativa general, el procedimiento para acceder a la información ambiental se encuentra regulado principalmente en la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, la cual será revisada a propósito de la regulación nacional de los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú.

## **1.2. Estándares del derecho a la información ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú**

Una vez realizada la aproximación del derecho de acceso a la información ambiental en su arista internacional y nacional, es posible comenzar con el estudio particular de los estándares establecidos en el Acuerdo Regional de Escazú.

El Acuerdo de Escazú nace por una necesidad de regular internacionalmente los derechos de acceso para América Latina, pues la práctica indicó que, a pesar de existir normativa ambiental en el derecho doméstico de la mayoría de los Estados de la región, el progreso normativo e institucional no eran homogéneos, y a su vez, la degradación ambiental y el cambio climático continuaban incrementando sus efectos, dejando en evidencia la desigualdad social y económica<sup>18</sup> que afecta a la región. A raíz de estos problemas, se genera la iniciativa de crear un instrumento que intente mitigar los efectos de la desigualdad regional en el acceso a los derechos.

Las características de América Latina resultaron determinantes para la redacción del Acuerdo de Escazú, específicamente, en materia de acceso a la información ambiental resultaba necesario establecer una normativa precisa que permitiera un mayor acceso, elevando las exigencias a un estándar internacional. En este sentido, el Acuerdo contempla dos artículos completos relativos al correcto cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, estos son, los artículos 5 y 6.

#### **1.2.1. Primer estándar: Garantía de accesibilidad a la información**

Para estudiar el derecho de acceso a la información ambiental es indispensable referirse a la accesibilidad, pues como su mismo nombre lo indica es un aspecto esencial del presente derecho.

La garantía de accesibilidad es uno de los pilares fundamentales en el derecho a la información, en el Acuerdo se regula entre los artículos 5.1 a 5.4. y 5.15. El presente estándar comprende tres grandes obligaciones, las cuales serán abordadas separadamente;

- a) Solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
- b) Ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud;

---

<sup>18</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL . p. 41.

c) Ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

En primer lugar, la letra (a) hace referencia a la obligación de entregar información sin necesidad de acreditar un vínculo o un interés en el asunto solicitado. En este mismo sentido, el tratado de Escazú contiene una definición amplia de lo que se entiende por público, definiéndolo como “*una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte*”.

Al establecer un concepto amplio de público sumado a la prohibición de solicitar un interés en el asunto respecto al interesado, es posible motivar a ciudadanos y colectividades a preguntarse sobre el estado medioambiental en diversos lugares, sin necesidad de residir o tener que acreditar algún vínculo previo. Esto puede permitir que aumente la fiscalización ciudadana frente a territorios poco poblados o de difícil acceso que puedan ser objeto de resoluciones administrativas.

A su vez, el Acuerdo entrega una definición amplia de información ambiental abarcando información sobre el medio ambiente, sus elementos y recursos naturales, incluidos los riesgos ambientales, o aquellos que podrían tener posibles impactos adversos que afectarían el medio ambiente y la salud, e información relativa a la protección y gestión del medio ambiente<sup>19</sup>. Relativo a los formatos, se incluye la información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro soporte.

En América Latina resulta especialmente importante una definición amplia de información ambiental, pues pueden existir determinados documentos que, a primera vista, podrían no parecer información ambiental por su naturaleza, pero que podrían quedar abarcados en caso de tener un impacto adverso en el medio ambiente. Esto es relevante porque actualmente los principales impulsores de la explotación de los recursos humanos en América Latina y el Caribe corresponden a inversiones extranjeras en industrias extractivas y en desarrollo de infraestructuras<sup>20</sup>, y la información sobre dichas industrias es regularmente limitada. Si bien, este es solamente un ejemplo, la idea del Acuerdo fue tener en cuenta las condiciones propias de la región para generar una normativa apta para prever este tipo de situaciones.

---

<sup>19</sup>. PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 202.

<sup>20</sup> Ídem. P. 203.



Por estas razones, la letra (a) genera este amplio abanico de posibilidades, en la que no solamente el concepto de información debe ser entendido de la forma más amplia posible, sino que también, quienes pueden solicitar la información resulta también extensivo, sumado a la prohibición de solicitar interés en el asunto. Lo que permite disminuir los obstáculos que restringen un adecuado traspaso de información.

A propósito de la letra (a), la Corte IDH en el Caso Claude Reyes y otros, señaló “*La Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado (...) dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción*”. Si bien este caso no se enmarca en una obligación del tipo ambiental cabe perfectamente con los presupuestos señalados por el Acuerdo Regional.

La letra (b) por su parte señala expresamente que, si la información no se encuentra en posesión del organismo requerido, éste debe comunicárselo al solicitante, y además, en conformidad a lo dispuesto en el art. 5.15, “*la solicitud deberá ser remitida a la autoridad que posea la información solicitada, y el solicitante deberá ser informado de ello*”.

La obligación adicional que se agrega en el numeral 15 es sumamente importante en términos prácticos para el solicitante de la información ambiental, pues puede ocurrir que, en la mayoría de los casos, la persona que solicite la información acuda al ente administrativo que crea sea el que posee la información, y quizás, desconozca el organismo realmente encargado de almacenar dicha información. Por lo que resulta imprescindible que se le comunique al solicitante cuál es el respectivo ente y que se oficie al organismo adecuado para que entregue la información solicitada.

La letra (c) corresponde a una obligación establecida para los entes de la administración, quienes deben informar sobre las opciones de reclamación o impugnación con las que cuenta el solicitante, cuando no se encuentre satisfecho con la respuesta entregada por parte de la administración.

En materia nacional, se reconoce expresamente en la legislación el derecho de acceso a la información ambiental en el artículo 31 bis de la Ley N° 19.300, sin embargo, la normativa relativa al contenido de este derecho se expresa en la Ley N° 20.285 (Ley de Acceso a la Información Pública).

La letra (a) se regula en el artículo 12 de la presente ley, a propósito de la solicitud que debe presentarse para pedir acceso a la información y sus requisitos. En los requisitos no se exige al solicitante tener algún vínculo o interés, por lo que puede entenderse que la legislación es acorde al instrumento internacional. La letra (b) se encuentra contemplada en el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, el cual expresa que *“en caso de que el órgano de la Administración requerido no sea competente para ocupar la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, enviará de inmediato la solicitud a la autoridad que deba conocerla, según el ordenamiento jurídico, en la medida que esta sea posible de individualizar (...)”*. En cambio la letra (c) no se contempla expresamente en la normativa nacional, sin embargo, las resoluciones administrativas finales deben contener los recursos que proceden contra las mismas, y el órgano ante el cual deben presentarse. Por tanto, también se estaría cumpliendo con el umbral establecido por Escazú.

En síntesis, se puede establecer que, en cuanto a accesibilidad de información la legislación chilena es suficiente para responder a los estándares internacionales establecidos en el Acuerdo Regional de Escazú.

#### **1.2.2. Segundo estándar: Concepto amplio de autoridad competente y obligación de garantizar condiciones mínimas de entrega**

El Acuerdo de Escazú también define lo que debe entenderse por autoridad competente, señalando *“toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados”*. El texto otorga una completa definición en la que incluso agrega entes de carácter privado en cuanto actúen por beneficio estatal, lo que aumenta el rango de extensión de esta norma.

Las condiciones mínimas de entrega se encuentran comprendidas entre los artículos 5.11 a 5.17 del Acuerdo, y se refieren al formato de entrega, al plazo máximo para la respuesta de la administración y al costo de la misma. En cuanto al formato de entrega, la información debe ser entregada en el formato requerido por el solicitante, y en caso de no estar en ese formato, se le facilitará en el disponible. Además, la obligación de presentar información en un formato asequible, implica también que la entrega de

información debe ser clara y entendible, procurando limitar el uso de tecnicismos, a fin de lograr que la ciudadanía pueda comprender fácilmente su contenido.

La autoridad competente debe entregar la información ambiental solicitada con la máxima celeridad posible y en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma o en un menor plazo si así lo dispone la normativa interna, en caso de necesitar un mayor plazo, la autoridad debe notificar al solicitante por escrito, expresando la justificación correspondiente, con un suplemento de tiempo de 10 días hábiles<sup>21</sup>. Este plazo de tiempo es similar al contemplado en el Convenio de Aarhus en su artículo 4 párrafo segundo, pues también se establece un plazo de un mes desde la presentación de la solicitud, pero se diferencian en la prórroga, ya que Aarhus contempla un aumento de hasta 1 mes más, lo cual es bastante más amplio que los 10 días que establece Escazú. Esta diferencia de tiempo puede explicarse por la antigüedad del Convenio y los recursos tecnológicos existentes en esa época, pues el Convenio de Aarhus se enmarca 20 años antes que el Acuerdo de Escazú.

Ahora, refiriéndonos a los costos, el Acuerdo de Escazú reglamenta que la autoridad debe entregar la información solicitada sin costo, salvo en caso de reproducción o envío de antecedentes. Lo que se condice con el Convenio de Aarhus, en el sentido de facilitar lo más posible el acceso a la información ambiental, y por consiguiente, no considerar costos relacionados a la obtención de la documentación pertinente<sup>22</sup>.

En el marco jurídico nacional, el concepto de autoridad competente se establece en el artículo 1 N° 5 de la Ley sobre Acceso a la Información, el cual señala que los órganos o servicios de la administración son aquellos nombrados en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En este se detallan “*los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para dar cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley*”. Además, se agrega en el inciso 3 “*También se aplicarán las disposiciones que esta ley señalando expresamente a las empresas públicas creadas por ley ya las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio*”.

---

<sup>21</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas, V.10, N°3. P. 97.

<sup>22</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas, V.10, N°3. P. 91.

La profesora Bertazzo ha realizado un análisis en torno a la normativa recién mencionada, en la cual ha dispuesto que *“en virtud del inciso 3° de la disposición aludida, solo las disposiciones que así expresamente lo señalan se aplican a las empresas publicas creadas por ley, se concluye que, entre otras cosas, la competencia del CplT para conocer de los amparos por denegación no se extiende a dichos actores, entre los cuales, por su relevancia en el sector ambiental, cabe mencionar la Corporación Nacional del Cobre de Chile, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y la Empresa de Ferrocarriles del Estado”*<sup>23</sup>

Por otra parte, las normas relativas a la entrega de información se encuentran en la Ley N° 20.285, el artículo 17 dispone que *“la información solicitada se entregará en la forma y por el medio que el requirente haya señalado, siempre que ello no importe un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, casos en que la entrega se hará en la forma y a través de los medios disponibles”*. Asimismo, el plazo de entrega que contempla la Ley de información pública es incluso más corto que el dispuesto por el Acuerdo de Escazú, en su artículo 14 señala un plazo de 20 días para la contestación de la solicitud, prorrogables por 10 días más, lo que supone un máximo de 30 días para la entrega de información.

Sin embargo, un problema que se ha detectado en torno al acceso a la información dice relación con la complejidad en la redacción de los contenidos ambientales. La organización FIMA se ha referido a esta situación y ha mencionado que *“se detecta, en general, que la información entregada no se realiza en formatos comprensibles cuando se está frente a contenido técnico. A modo de ejemplo, en el caso del SEIA, tal como consignó la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA y han reconocido los Tribunales de Justicia, la cantidad y dificultad de la información técnica de los proyectos genera una asimetría de información que afecta la participación y la posibilidad real de incidir en las decisiones ambientales”*<sup>24</sup>. Resulta necesario que la información que se entregue por parte de los organismos encargados como el SEIA utilice un lenguaje no técnico, pues debe entenderse que el público al que debe ir dirigida la información no es conocedor ni experto en el tema. Por ello, la información entregada debe ser capaz de ser entendida por un ciudadano común, si bien, hay ciertos temas que solamente pueden ser explicados en forma científica, se debe procurar limitar lo máximo posible los tecnicismos.

---

<sup>23</sup> BERTAZZO, S. 2019. El acceso a la información ambiental en Chile. *Vereidas do Direito*, V. 16. N° 34. p. 22.

<sup>24</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 02 de octubre de 2021]

A modo de síntesis, normativa recién revisada muestra que Chile en materia de plazos se encuentra por sobre el estándar establecido en el Acuerdo de Escazú. Inclusive, de acuerdo a lo dispuesto en la Evaluación de Desempeño Ambiental (2016) realizada por la OCDE, “*Chile obtiene un buen puntaje en cuanto a transparencia y acceso a la justicia, sobre todo a causa del inequívoco derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental y las disposiciones jurídicas que permiten revisar las decisiones administrativas relativas al medio ambiente, respectivamente*”<sup>25</sup>. No obstante, es preciso señalar que se debe mejorar en la redacción de la información ambiental, pues como quedó en evidencia en los párrafos anteriores, existe una preferencia a redactar información con un alto contenido técnico por parte de las autoridades administrativas, lo que perjudica directamente la recepción pública que tendrá dicha información.

### 1.2.3. Tercer estándar: Obligación de un régimen de excepciones regulado

El presente estándar reviste una doble importancia, pues por una parte, otorga seguridad jurídica para el solicitante, y por otra, representa un límite para el Estado. Respecto a lo primero, contar con un régimen de excepciones regulado implica que el solicitante puede conocer cuáles son las razones que los entes de la administración pueden esgrimir para denegarse a entregar la información. En segundo lugar, implica una restricción para el Estado y sus organismos, en el sentido de controlar cuáles pueden ser las posibles respuestas negativas por parte de la administración. Regular un listado acotado de excepciones permite que se reduzca considerablemente el margen de discrecionalidad de los organismos que se encuentran facultados para entregar información. Es importante destacar que ambos aspectos se encuentran interconectados entre sí.

Ahora, al referirse al Acuerdo de Escazú, éste dispone en su artículo 5.6 que “*El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional*”, y en su párrafo siguiente establece los lineamientos para aquellos Estados que no cuenten con un régimen de excepciones regulado, señalando como casos de excepción; (a) cuando ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; (b) cuando afecte negativamente la seguridad nacional; (c) cuando afecte negativamente la protección del medio ambiente; (d) cuando genere un riesgo claro, probable y específico a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

---

<sup>25</sup> OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental Chile. Santiago. [en línea] < <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf> > [última revisión 20 de julio de 2021]

Respecto a este artículo, la doctrina internacional ha dicho “*es interesante enfatizar que las hipótesis establecidas para rechazar la provisión de información utilizan la teoría del riesgo, en la cual deberá presentarse evidencia consistente de su ocurrencia, señalando que, en términos de delito, el riesgo debe ser «claro, probable y específico», y el daño probablemente sea «significativo», es decir, tenga relevancia*”<sup>26</sup>.

Además de lo anterior, el Acuerdo en su artículo 5.8 dispone que el régimen de excepciones debe ser comprendido conforme al principio de interpretación restrictiva, el cual se retrotrae de las Directrices de CEPE y del Convenio de Aarhus, lo que implica que las causales de denegación a la entrega de información son de derecho estricto<sup>27</sup>.

Sin embargo, la normativa del texto de Escazú sobre la denegación de acceso a la información ambiental ha sido bastante cuestionada por la doctrina. En primer lugar, se esperaba que el régimen de excepción fuese similar al del Convenio de Aarhus, lo que implicaba establecer una norma con un *numerus clausus* de causales de excepción al acceso de información, con el fin de restringir las opciones de denegación. En segundo lugar, se esperaba que se agregara también al Acuerdo una disposición que estableciera algunos tipos específicos de información que nunca podrían ser denegados, como, por ejemplo, la información relacionada a factores que afectarían negativamente al ambiente, la salud y la seguridad humana<sup>28</sup>.

Debido a cambios ocurridos en el proceso de negociación en la séptima reunión (en agosto de 2017, celebrada en Buenos Aires), los estándares relacionados con el régimen de excepciones propuestos por la CEPAL y promovidos por el público se vieron seriamente debilitados<sup>29</sup>, lo que llevó a eliminar la norma relativa al establecimiento de un *numerus clausus* y la que prohibía que el Estado pudiera denegar información en caso de afectar la vida de las personas. Lo anterior provocó una gran crítica por parte de la doctrina internacional, pues se estarían dejando a la discrecionalidad de los Estados las razones para denegar información ambiental, provocando un retroceso al compararlo con el Convenio de Aarhus, el cual fue consagrado veinte años antes. Las razones que se mencionaron como motivo para la

---

<sup>26</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 96.

<sup>27</sup> AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. Revista Brasileira de Políticas Públicas, V.10, N°3. P. 95.

<sup>28</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1.. P. 33.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

implementación del artículo 5.6 radican principalmente en el interés que existía para que todos los Estados pertenecientes a la región firmaran y ratificaran el Acuerdo.

Por su parte, la Corte IDH ha señalado que si bien el derecho de acceso a la información puede estar sujeto a limitaciones, estas deben cumplir estrictamente los requisitos derivados del artículo 13.2 de la CADH; (a) estar previamente fijadas por ley, (b) responder a un objetivo permitido por la CADH y (c) ser necesarias en una sociedad democrática, lo que dependerá si están orientadas a satisfacer un interés público imperativo<sup>30</sup>.

Refiriéndonos al ámbito nacional, el ordenamiento jurídico chileno contempla una norma en la que se regula la denegación de información, por lo que (en caso de firmar y ratificar el Acuerdo) el Estado de Chile encajaría en la norma 5.6, la cual establece la discrecionalidad de los Estados para regular las causales de denegación en su derecho interno. En el artículo 21 de la Ley sobre Acceso a la Información Pública se describen 5 causales en las que puede denegar la información solicitada, estas causales son; (a) cuando afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, (b) cuando se afecten los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico, (c) cuando se afecte la seguridad de la nación, (d) cuando se afecte el interés nacional, (e) cuando se trate de documentos, datos e informaciones que una Ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos.

La profesora Silvia Bertazzo se ha referido al artículo 21 señalando que *“sin entrar en detalles, podemos precisar que las causales de denegación están suficientemente definidas en la normativa y han sido objeto de una interpretación restrictiva, según lo recomendado también por la doctrina nacional”*<sup>31</sup>.

La Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 41790-2016, relativo a la negativa de la Superintendencia del Medio Ambiente a entregar copia del expediente de fiscalización a los reclamantes, la Corte reconoce la posibilidad de mantener en secreto o en reserva la información, en cuanto sea necesario para el cumplimiento de los objetivos de la Superintendencia, sin embargo, dispone que *“si la Superintendencia pretendía que dichos antecedentes estaban aparados por secreto en razón de constituir “antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución” debía motivar suficientemente su pretensión de que su comunicación o conocimiento por las fiscalizadas habría afectado el debido cumplimiento de sus funciones”*. Por esto, la Excma. Corte determina *“si bien la Superintendencia pudo estar justificada*

---

<sup>30</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 35.

<sup>31</sup> BERTAZZO, S. 2019. El acceso a la información ambiental en Chile. Vereidas do Direito, V. 16. N° 34. P. 30.

*para negar entonces la entrega de parte de las copias solicitadas, la motivación invocada ya no legitima que se siga manteniendo la reserva o secreto frente a las reclamantes”.*

Esta sentencia implica un gran avance, pues se contempla por parte de la Excma. Corte Suprema un criterio restrictivo en la aplicación del artículo 21, ya que se entiende que si bien, en un principio la información puede denegarse por atentar contra alguno de los numerales establecidos en la normativa recién mencionada, dicha respuesta puede ser revisada con el paso del tiempo y ser modificada, en tanto se entienda que la afectación inicial por la cual se negó la entrega ya no encuentra una justificación razonable.

Además de ello, la jurisprudencia conociendo de reclamos de ilegalidad en virtud del artículo 21 de la Ley N° 20.285, específicamente sobre el uso de antibióticos en salmones, ha establecido en varias oportunidades la obligación a entregar información. En la causa Rol N° 11.771-2015, la Corte de Apelaciones de Santiago en su considerando 37° determinó que *“hay que consignar, además, que no deja de llamar la atención de esta Corte la circunstancia que el Consejo para la Transparencia opte por mantener determinados nichos de secretismo, en un sistema en que la publicidad es la regla general y el hermetismo la excepción; y ello en relación con determinados datos que empresas del rubro de que se trata, sujetas al control de organismos del Estado, a los cuales les deben entregar todos aquellos datos y antecedentes que importan para su adecuada fiscalización, en particular por tratarse de empresas que producen peces para el consumo humano, respecto de las cuales no solo es necesario el control aludido, en este caso del Sernapesca, sino que además, y muy válido e importante, el control social, de suerte tal que los ciudadanos puedan conocer la forma como se han producido las especies que adquieren y consumen”.* Refiriéndose expresamente a la negativa a entregar información por parte del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura respecto a la regulación de los salmones, de esta forma, determina la obligación del servicio a entregar la información solicitada correspondiente al año 2014.

En este mismo tema, recientemente la Corte Suprema en la causa Rol N° 131.974-2020 confirmó la sentencia condenatoria que resolvió el deber de las salmoneras Mowi y Ventisqueros a entregar información a la organización Oceana sobre la cantidad y clase de antibióticos utilizados entre la producción de 2015 a 2017. En el fallo, la Corte señala que, habiendo resuelto previamente casos de estas mismas características, la publicación de estos datos no afecta sus derechos comerciales o económicos, por lo que se obliga a SERNAPESCA a entregar los datos de clase y cantidad de antibióticos y biomasa utilizados en el 2018.



La revisión de las sentencias recién mencionadas relativas a la obligación de informar sobre el uso de antibióticos en el sector acuícola ilustra la correcta interpretación que ha realizado la jurisprudencia en el último tiempo respecto a las situaciones de excepción reguladas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia. Esta norma debe tener un alcance restringido, pues representa una excepción a la divulgación de información ambiental, es menester que no se intente extrapolar sus numerales para que no se pierda el sentido de excepción que representa esta norma.

Con todo lo anterior, es posible señalar que Chile cumple bastante bien con lo exigido por el Acuerdo de Escazú, pues se regula en la legislación nacional una serie de causales para la denegación de entrega de información, y además, la interpretación de dichas causales ha atendido a un criterio restrictivo, lo cual corresponde al sentido correcto de la norma, conforme al derecho interno y a lo establecido por el Acuerdo Regional.

Sin embargo, es posible ahondar un poco más en la regulación nacional, y revisar aquellas obligaciones que no fueron recogidas en el texto final de Escazú, pero que fueron mencionadas en los párrafos anteriores. En este sentido, podría hacerse una crítica a la Ley N° 20.285 por no contener una “excepción al régimen de las excepciones”, relativa a la prohibición de denegar las informaciones “sobre emisiones en el medio ambiente”, que sí se establece en la legislación de la Unión europea y en el Convenio de Aarhus<sup>32</sup>. Es necesario mencionar que siempre la normativa chilena puede avanzar y mejorar, a fin de garantizar de la mejor forma la accesibilidad, protección y garantía de los derechos.

#### **1.2.4. Cuarto estándar: Garantizar mecanismos de revisión independientes**

La obligación de establecer organismos o instituciones separados de la administración para garantizar la transparencia en la información ambiental se desprende del artículo 5.18 del Acuerdo Regional de Escazú. Este artículo ordena a los Estados a designar uno o más órganos o instituciones imparciales, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar este derecho.

En este sentido, se reconoce en el Acuerdo que deben establecerse organismos especializados en velar por el correcto cumplimiento en la entrega de información, pudiendo conocer de las reclamaciones realizadas por los usuarios al no obtener una respuesta favorable, o de ser favorable, encontrarse

---

<sup>32</sup> BERTAZZO, S. 2019. El acceso a la información ambiental en Chile. *Vereidas do Direito*, V. 16. N° 34. P. 31.

incompleta. De esta manera, se han entendido estos artículos como una forma de resguardar el correcto acceso a la información.

En lo que respecta a los Estados, se ha indicado que *“resulta relevante la propuesta de los países signatarios del Acuerdo de establecer organismos imparciales, que tengan autonomía e independencia, para promover, inspeccionar, monitorear y garantizar el acceso a la información. Por tanto, aunque cada organismo de la Administración Pública pueda tener la función de garantizar el acceso a la información, el Acuerdo propone la creación de organismos o instituciones, separados de la Administración.”*

Sin embargo, de acuerdo a la doctrina, este artículo no generó gran controversia en las discusiones pues tal como señala Medici *“la fuente de esta provisión fueron las legislaciones nacionales sobre acceso a la información pública de los Estados de la región, que establecían organismos ad hoc para el control del cumplimiento de sus disposiciones. Al ser una provisión ya contenida en la mayoría de los ordenamientos internos, no despertó gran discusión en el transcurso de las negociaciones, y su redactado, en esencia, se mantuvo desde el DP hasta el texto definitivo”*<sup>33</sup>.

No obstante no haber sido una norma controvertida, este artículo posee una gran importancia en términos de permitir una correcta fiscalización que promueva una efectiva, rápida y completa entrega de información por parte de los entes obligados.

La normativa chilena por medio de la Ley N° 20.285 creó el Consejo para la Transparencia, el cual tiene como objeto promover la transparencia de la función pública, garantizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, a fin de garantizar el derecho de acceso a la información. Este corresponde al órgano independiente dedicado a revisar las resoluciones favorables o desfavorables emitidas por entes de la administración relativas a la entrega de información.

En cuanto al ámbito jurisprudencial, resulta necesario mencionar la sentencia de la Excma. Corte Suprema sobre la causa Rol N° 41.790-2016, la cual fue revisada en el tercer estándar, a propósito a la garantía de un régimen de excepciones regulado. Pero también esta sentencia procede ser revisada para este cuarto estándar, principalmente producto de los comentarios doctrinales que ha recibido esta

---

<sup>33</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 38.

sentencia, los cuales hacen referencia a un acto *“tremendamente significativo en lo referido al acceso a la información ambiental, puesto que este fallo abre la puerta a que en caso de negativa de acceso a la información ambiental, aplicando la reserva de la ley 20.285, la decisión pueda ser impugnada ante los órganos jurisdiccionales especializados”*<sup>34</sup>.

Además, resulta pertinente referirse a algunas reclamaciones conocidas por el Consejo para la Transparencia (CpLT), al ser el organismo designado para esta labor. La primera corresponde a la reclamación Rol N° C1532-13, la cual fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol N° 3864-2014), en la cual la SMA (Superintendencia del Medio Ambiente) se niega a entregar información relativa a una Resolución de Calificación Ambiental, fundándose en que la información pertinente todavía se encontraba en un proceso de investigación, en esos momentos, actualmente evaluado. Por ello, la CpLT dispone *“que al encontrarse lo solicitado en etapa de análisis previo a una decisión, en orden a iniciar o no un procedimiento administrativo sancionatorio, se configuraría la causal de secreto o reserva alegada, afectando el funcionamiento de la SMA, en cuanto la expone a entregar información cuyo contenido no está completamente definido.”* En este caso, se acoge la causal de reserva, a diferencia del caso de la Corte Suprema ya que éste se encontraba aún en investigación, lo que implicaría entregar información incompleta y sin una decisión tomada, pues la reclamación dice relación a una Resolución de Reclamación Ambiental.

La segunda reclamación corresponde al Rol N° C3762-19, deducido en contra de la SMA respecto de la información solicitada por la existencia de mediciones de ruido en un sector de Autopista Central y al procedimiento para solicitar la instalación de pantallas acústicas. La información, de acuerdo a lo que se detalla en la reclamación fue entregada extemporáneamente, con posterioridad a la interposición de la presente reclamación. El CpLT en su considerando 2° sostiene *“En este contexto, y de manera contraria a lo sostenido por el órgano, se trata efectivamente de solicitudes de acceso a información que es de competencia de la Superintendencia requerida, y que eventualmente puede constar en soportes materiales o electrónicos. Lo anterior, en base a lo sostenido por el órgano en sus descargos, y a la información publicada en el sitio web del Ministerio del Medio Ambiente, en el sentido de que son de competencia de la SMA las “Actividades como Carreteras y Aeropuertos, que cuentan con Resoluciones de Calificación Ambiental”*”. Finalmente, se acoge el recurso, teniendo por entregada extemporáneamente la información solicitada.

---

<sup>34</sup> MORAGA. P. 2017. [en línea] <<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-iberoamerica-chile-procedimiento-administrativo-informacion-ambiental/>> [revisado el 08 de octubre de 2021]

La relevancia de la respuesta dada por el CpLT dice relación con haber acogido el recurso interpuesto incluso cuando la información fue entregada antes de la decisión del órgano revisor, pues es relevante que la información sea entregada en un plazo razonable. La Ley sobre Acceso a la Información Pública detalla expresamente los plazos que disponen los entes de la administración para dar a conocer la información solicitada. Además, según lo indicado por la reclamante, la primera opción dada por la SMA fue que se contactara por teléfono para resolver las dudas, a lo que la reclamante solicitó que fuese por escrito. Esto último, también se encuentra regulado tanto en el Acuerdo de Escazú como en la legislación nacional, en la que se señala que se entregará la información en el medio que elija el solicitante, en tanto sea posible entregar la información en dicho formato.

La tercera reclamación corresponde al Rol N° C2791-19, en la cual don Julio Castro Molinare requirió a la SMA para que facilitara la información sobre el plan de monitoreo propuesto en el Estudio de Impacto Ambiental, respecto a la calidad del aire horaria para las estaciones Tierra Amarilla y Nantoco. En esta causa, el CpLT resolvió acoger el amparo deducido y requirió al Superintendente del Medio Ambiente para *“a) Entregar al solicitante información sobre calidad del aire, horaria para las estaciones Tierra Amarilla y Nantoco tanto para el MP10 y MP2.5, de los meses de enero, febrero y marzo de 2018. b) Cumplir dicho requerimiento en un plazo que no supere los 15 días hábiles contados desde que la presente decisión quede ejecutoriada, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Transparencia. c) Acreditar la entrega efectiva de la información señalada en el literal a) precedente, en conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Transparencia, por medio de comunicación enviada al correo electrónico cumplimiento@consejotransparencia.cl, o a la Oficina de Partes de este Consejo (Morandé N° 360, piso 7°, comuna y ciudad de Santiago), de manera que esta Corporación pueda verificar que se dio cumplimiento a las obligaciones impuestas en la presente decisión en tiempo y forma”*.

En este último fallo se reconoce a cabalidad el rol de organismo supervisor independiente, ya que no solamente oficia al Superintendente de Medio Ambiente a facilitar la información que no fue entregada al solicitante, sino que además, establece un plazo de 15 días y obliga a informar al CpLT cuando se de cumplimiento a lo resuelto.

De acuerdo a lo anterior, es posible reconocer la importancia que reviste el CpLT como un organismo necesario para garantizar la efectiva, correcta y completa entrega de información por parte de los órganos de la administración, ya que, como fue posible reconocer en las reclamaciones mencionadas, pueden generarse problemas con los plazos de entrega, con la integridad de la información y con los medios de información.

### **1.2.5. Quinto estándar: Obligación de generar periódicamente información sobre el estado del medioambiente y sus recursos**

El artículo 6 del Acuerdo de Escazú regula ampliamente la generación y divulgación de información ambiental, lo que se entiende como la faz activa del derecho de acceso a la información ambiental, esto es, poner a disposición y difundir información ya no solo cuando esta se solicite sino de forma sistemática, proactiva, oportuna, regular accesible y comprensible. De acuerdo a lo dispuesto en este artículo, la información debe ser actualizada periódicamente, tendiendo a la desagregación y descentralización de la información local.

A su vez, el Acuerdo también presenta una serie de medidas destinadas al desarrollo y la circulación de la información ambiental en la sociedad<sup>35</sup>, tales como, sistemas de información ambiental, registro de emisiones, sistemas de alerta temprana, informes nacionales sobre el estado del ambiente, evaluaciones independientes de desempeño ambiental, sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental e informes de sostenibilidad. Si bien, en el Acuerdo se señalan que las medidas recién nombradas se encuentran condicionadas en favor de los recursos que posea cada Estado Parte, es importante mencionar que, tal como aparece en los principios de Escazú, las medidas deben ir aumentando en forma progresiva, sin retrocesos, en armonía al principio de no regresión y progresividad.

En cuanto al informe nacional sobre el medio ambiente, se indica que éste no debe superar los 5 años de antigüedad, y debe contener; (a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible, (b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental, (c) avances en la implementación de los derechos de acceso, (d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado.

Importante a señalar que, el Acuerdo sostiene que los informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión, y estar accesibles al público en diferentes formatos.

Sobre las medidas dispuestas en el artículo 6, es relevante referirse a la obligación de establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes del aire, agua, suelo, subsuelo, de materiales y residuos bajo jurisdicción, junto a la obligación de implementar sistemas de alerta temprana, en casos de amenazas inminentes a la salud o al medio ambiente.

---

<sup>35</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. p. 38.

Respecto a este punto, es posible realizar una comparación con el Convenio de Aarhus, pues en el marco de este acuerdo, se estableció el Protocolo de Kiev sobre registros de emisiones y transferencias de sustancias contaminantes, con el fin de promover el acceso a la información a través del establecimiento a escala nacional de un completo registro de contaminación<sup>36</sup>. Por otro lado, en el Acuerdo, tal como se señaló en los párrafos anteriores, se limita su actuación bajo la situación económica de los Estados, invitándolos a avanzar en la medida de lo posible.

Un avance en materia regional se encuentra en el artículo 6.13, en el que señala que “*Cada Parte incentivará, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental*”.

Ahora, cabe preguntarse, ¿Cómo se encuentra Chile en materia de generación y divulgación de información ambiental? En primer lugar, el Título III de la Ley N° 20.285 establece un mandato de transparencia activa, en el cual se obliga a la administración a publicar información completa, actualizada, de fácil identificación y accesible.

La obligación de publicar un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, establecido en el artículo 6.7 del Acuerdo de Escazú, tiene su recepción en el artículo 70° letra ñ) de la LBGMA, señalando que “*corresponderá especialmente al Ministerio: Elaborar cada cuatro años informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local*”.

Sin embargo, en cuanto a la obligación de adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas (6.12 del Acuerdo), la legislación nacional no contempla ninguna norma al respecto, pues únicamente regula el acceso a la información que se encuentra en poder de la administración. Asimismo, tampoco existe una normativa relativa a la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, a excepción de una normativa bastante limitada de la ex SVS (Superintendencia de Valores y Seguros), actual CMF (Comisión para el Mercado Financiero) que hacía referencia a un reporte sobre información de responsabilidad social y desarrollo sostenible (N° 386 de 2015).

Además de lo anterior, es importante destacar lo mencionado en la Evaluación de Desempeño Ambiental en Chile (2016) llevada a cabo por la OCDE, señalando que “*si bien Chile creó sistemas para gestionar*

---

<sup>36</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 39.

*la información ambiental, persisten graves problemas en cuanto a su alcance e integridad. Por ejemplo, es escasa la información acerca de la extracción de aguas y de su aprovechamiento, y casi inexistente en el caso de la protección de la diversidad biológica y los efectos adversos para los ecosistemas. Las estaciones que monitorean la calidad del aire y el agua suelen recopilar datos basados en unos pocos parámetros. Por ende, a Chile le resulta dificultoso proporcionar estadísticas ambientales con sujeción a los convenios internacionales o presentarlas ante organizaciones internacionales, como la OCDE".* Por ello, resulta importante avanzar en la accesibilidad y disponibilidad de la información, especialmente en temas tan relevantes como resultan la diversidad biológica, la claridad sobre los derechos de aprovechamiento del agua y los datos sobre calidad del aire y del agua.

Otro problema que se produce en torno a este tema, se refiere a la escasa fiscalización respecto al control de las emisiones y generación de residuos. La Excma. Corte Suprema, en la causa Rol N° 5888- 2019 respecto al caso Quintero y Puchuncaví, en el que se alegó por parte de los actores que la generación de gases y compuestos químicos eran producto de un incumplimiento de los deberes estatales por no adoptar medidas de prevención, ni ejercer deberes de control, fiscalización y represión de conductas ilícitas. La Excma. Corte determinó en el considerando 21° *“Que, asentado lo anterior, resulta evidente, entonces, que el Ministerio del Medio Ambiente ha dejado de observar su deber de administrar el tantas veces referido Registro de Contaminantes, omisión de la que se sigue consecuentemente el incumplimiento de la obligación de “Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental”, puesto que, en lugar de acatar el Protocolo y los Convenios citados, ha hecho caso omiso de su contenido al no incluir en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes los compuestos químicos mencionados en el razonamiento vigésimo”*. Lo anterior, implica un grave problema de institucionalidad y de adopción de medidas de prevención sobre la calidad ambiental. Como se señaló expresamente, en este caso se presenta una falta de cuidado en la administración del Registro de Contaminantes, lo que ha provocado graves daños a la salud y vida de los habitantes de Quintero y Puchuncaví, sin mencionar el daño irreparable para el medio ambiente.

Por todo lo anterior, se requiere que se tomen medidas urgentes en pos de un fortalecimiento en las funciones que impliquen la transparencia activa, reconociendo los errores que se han observado hasta el momento, y se propongan medidas eficaces para poner a disposición información tan importante como lo son los registros de contaminantes y el estado actual del medio ambiente. Junto a ello, se debe promover a que se obligue a las empresas privadas a dar a conocer información actualizada sobre sus emisiones, contaminantes y datos relativos al medio ambiente.

### 1.2.6. Sexto estándar: Garantizar el acceso a la información ambiental de los grupos en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas

El presente estándar se plasma en diversos preceptos del Acuerdo de Escazú relativo al derecho de acceso a la información ambiental. La protección a los grupos en situación de vulnerabilidad y las comunidades indígenas representan un gran foco en la normativa del Acuerdo debido a la alta cantidad de población que se encuentra en situación de vulnerabilidad en la región de América Latina y el Caribe, tal como lo ha señalado el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile “*el tratado presta especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, debiendo los gobiernos brindarles apoyo en el ejercicio de sus derechos*”<sup>37</sup>.

El tema de la protección a los grupos más vulnerables fue un ítem relevante al momento de las negociaciones del Acuerdo de Escazú, el cual incluyó el pensamiento actual internacional plasmado en la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) en la que se sostuvo el lema “no dejar a nadie atrás”, el cual se condice estrechamente con el foco resaltado sobre las personas y grupos en situación de vulnerabilidad del Acuerdo de Escazú<sup>38</sup>.

Tal relevancia adquiere el presente tema que, posterior a la adopción del Acuerdo, los Estados Parte se reunieron en 2019 para reflexionar en torno al Acuerdo de Escazú, y en dicha oportunidad, la CEPAL coordinó una encuesta sobre los desafíos y prioridades. Se observó que las prioridades apuntaban principalmente a aspectos transversales como la educación ambiental, la elaboración de planes de trabajo nacionales para la implementación del acuerdo, el fortalecimiento de instituciones, las alianzas de cooperación, el apoyo a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y la necesidad de avanzar en los procesos de firma y ratificación<sup>39</sup>.

La normativa del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información ambiental y protección a los grupos vulnerables se encuentra en los artículos art. 5.3, 5.4, 5.17 y 6.6.

El artículo 5.3 obliga a “*facilitar el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención, que van desde la formulación de*

---

<sup>37</sup> DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2. P. 25.

<sup>38</sup> NALEGASH, C. y ASTROZA, P. 2020. La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: El Acuerdo de Escazú. Madrid. Documentos de Trabajo N° 40 (2° época). Fundación Carolina. P. 13.

<sup>39</sup> Ídem. P. 17.



*solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones*". En esa misma línea, el artículo 5.4. garantiza que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, los pueblos indígenas y grupos étnicos deberán recibir asistencia para formular sus peticiones.

El artículo 5.17 (que fue analizado respecto a la obligación de proveer información sin costo), señala en la última parte del párrafo que podrán exceptuarse del pago aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.

Asimismo, el artículo 6.6 relativo a la generación y divulgación de información ambiental, propone con objeto de facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información, *"cada Parte procurará, que las autoridades competentes divulguen información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y se elaboren formatos alternativos para que sean comprensibles para dichos grupos"*.

Estos artículos revisten una vital importancia para el reconocimiento de los pueblos indígenas en Latinoamérica, pues se acepta que dichos sujetos han enfrentado históricamente dificultades especiales para el ejercicio pleno de los derechos de acceso. Ante ello, los Estados se comprometen a eliminar los obstáculos que inhiban o dificulten su participación en los temas ambientales<sup>40</sup>. Tal como ha señalado la doctrina, *"aunque los pueblos indígenas han sido los referentes culturales de las nacionales latinoamericanas, resulta que son los menos beneficiados del progreso, del desarrollo y cambios culturales que haya tenido el país donde se encuentre inmersa la comunidad indígena"*<sup>41</sup>.

La Corte IDH también se ha referido a la protección de los pueblos indígenas, y en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Ljaka Honbhat resaltó que *"los problemas ambientales pueden afectar diversos derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, al agua, a la participación en la vida cultural, y esta afectación suele verse incrementada en sus consecuencias perjudiciales tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad"*. Lo cual es producto de las diferencias históricas que han presenciado, lo que les ha llevado a ser marginados de la sociedad por sus costumbres, creencias y cosmovisión del entorno y la naturaleza. La Corte IDH ha reconocido en el Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa *"[...] La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser*

---

<sup>40</sup> HERNÁNDEZ, S. 2020. Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: El caso de Acuerdo de Escazú. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 118.

<sup>41</sup> RAMIREZ, C. 2007. Las comunidades indígenas como usuarios de la información. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas de la UNAM. México. P. 210.

*reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad y sistema económico. “Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”. Y en el Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros “La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural, por lo que la protección y garantía del derecho al uso y goce de su territorio, es necesaria para garantizar no solo la supervivencia sino el desarrollo y evolución como pueblo de estas comunidades”.*

Junto a ello, las razones que motivaron a establecer una normativa tan protectora hacia los grupos vulnerables deriva en las características propias de la región, en las que la pobreza de la población se encuentra en un alto porcentaje. El año 2018, el año en que se adoptó el Acuerdo Regional de Escazú, la CEPAL publicó “Panorama Social de América Latina”, en el que se muestra que el número de personas pobres en América Latina asciende a 184 millones, equivalente al 30,2% de la población, y las personas que se encuentra en situación de pobreza extrema se situó en 62 millones, representando el 10,2% de la población<sup>42</sup>.

Actualmente, la CEPAL emitió en julio de 2021 un documento titulado “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe, Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”. En este artículo se muestran los efectos de la pandemia en los países de la región, señalando que “*el crecimiento casi nulo antes de la crisis, unido a la contracción del 2020 y a la debilidad del Estado de bienestar y los sistemas de salud y protección social, se tradujeron en aumentos sin precedentes del desempleo, caídas de los ingresos e incrementos de la pobreza y la desigualdad que exacerbaron los problemas estructurales*”<sup>43</sup>. Este análisis muestra que en Latinoamérica y el Caribe existen dificultades no solucionadas por los Estados en pos de prevenir el aumento en la pobreza, y en disminuir la misma. Por ello, implementar medidas para que la población

---

<sup>42</sup> CEPAL. 2018. Panorama a social Latinoamérica. [en línea] < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>> [revisado el 05 de octubre de 2021]. P. 80.

<sup>43</sup> CEPAL. 2021. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. [En línea] < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>> [revisado el 07 de octubre de 2021]. P. 2.

más vulnerable pueda acceder a la información es claramente una prioridad, junto a las demás acciones que deben realizar el Estado para garantizar su protección.

Ahora ¿Cómo se encuentra Chile en materia de pobreza? Si bien el porcentaje de población pobreza y extrema pobreza es menor al promedio de América Latina, de acuerdo a los datos proporcionados por la encuesta CASEN en el año 2020, el 10.8% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que un 4.3% vive en extrema pobreza. Aún así, son porcentajes no menores que requieren que se adopten medidas protectoras para ayudar a este grupo de personas.

En cuanto a la normativa nacional referida a la protección y promoción del derecho de acceso a la información hacia los grupos vulnerables y pueblos indígenas, solamente se presenta el artículo 4° de la LBGMA “*Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes*”. Sin embargo, esta norma no se ha reflejado en medidas gubernamentales específicas que permitan garantizar un acceso material hacia los pueblos indígenas y personas en situación de vulnerabilidad.

Aún así, es posible destacar al Consejo para La Transparencia (CpLT), pues en el año 2018 integró en su plataforma formularios en Kréyol, Mapudungún y Rapa Nui, con miras a ampliar las posibilidades de acceso a la información pública. Claramente esta medida supone un avance significativo en miras a promover una integración de los pueblos indígenas y población migrante, pero lamentablemente, la sola existencia de formularios en distintos idiomas no supone de por sí que dichas personas tengan las herramientas para conocer y acceder al CpLT.

Por lo anterior, resulta necesario avanzar en políticas que realmente garanticen un piso mínimo para las personas en situación de vulnerabilidad, pues mirándolo desde un punto de vista fáctico, las personas en situación de pobreza no poseen los medios ni la educación ambiental necesaria para cuestionar las actuaciones y las decisiones administrativas. Lo anterior, supone una gran brecha respecto al resto de la población, y por ende, debe ser preocupación de los gobiernos avocarse en disminuir dichas desigualdades, cerciorándose de incluir a la población en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas, para que puedan acceder a la información necesaria y de esta forma, exigir que se respeten y garanticen sus derechos ambientales.

### 1.2.8. Cuadro comparativo

Una vez analizados los seis estándares recogidos en el Acuerdo de Escazú sobre el derecho de acceso a la información ambiental y posteriormente, hecha la revisión de cada uno de ellos en el marco jurídico nacional, se contempla al final de este capítulo la presentación de un cuadro comparativo en el que se evaluarán sus principales ítems, a fin de generar una síntesis de los contenidos estudiados.

Con el propósito de generar una presentación ordenada, los estándares se establecerán en el orden en que fueron analizados en el presente proyecto, y en la columna lateral izquierda se revisará su cumplimiento individual en materia nacional. Para calificar la normativa chilena en torno a las obligaciones contenidas en los estándares se utilizarán los siguientes enunciados:

- (a) Cumple correctamente
- (b) Cumple parcialmente
- (c) Cumple escasamente
- (d) No cumple

Estándar	Análisis del cumplimiento en Chile
<p>1. <u>Garantía de accesibilidad a la información:</u></p> <p>El presente estándar contempla tres grandes obligaciones, las cuales corresponden a; (a) solicitar y recibir información sin necesidad de mencionar algún interés en el asunto; (b) la obligación del ente administrativo de informar en caso de no poseer la información y remitir la solicitud al organismo correcto; (c) obligación de informar sobre las opciones de impugnación.</p>	<p>La normativa <u>cumple correctamente</u> con el estándar</p> <p>Respecto a la letra (a), el ordenamiento chileno no exige en los requisitos demostrar un interés en el asunto (artículo 12 de la Ley N° 20.285) por lo que se cumple con este numeral.</p> <p>La letra (b) se encuentra contemplada en el artículo siguiente, en el cual se establece expresamente que “<i>en caso de que el órgano de la Administración requerido no sea competente para ocupar la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, enviará de</i></p>

	<p><i>inmediato la solicitud a la autoridad que deba conocerla, según el ordenamiento jurídico, en la medida que esta sea posible de individualizar (...)”.</i></p> <p>En torno a la letra (c), la normativa no contempla expresamente la obligación de informar las opciones de reclamación, sin embargo, las resoluciones administrativas deben contener cuales son los recursos que proceden contra las mismas.</p>
<p>2. <u>Concepto amplio de autoridad competente y obligación de garantizar condiciones mínimas de entrega</u></p> <p>Este estándar, como su nombre lo indica, contempla establecer un concepto amplio de autoridad competente para abarcar la mayor cantidad posible de información, y también, garantizar condiciones mínimas de entrega, las cuales se refieren a;</p> <p>(a) Entregar la información en el formato requerido por el solicitante, y en caso de no existir, entregarla en aquel formato en el que se encuentre disponible.</p> <p>La obligación de presentar información en un formato asequible también contempla la obligación de presentarla de forma clara y entendible, procurando limitar el uso de tecnicismos, a fin de</p>	<p>La normativa <u>cumple parcialmente</u> con el estándar</p> <p>La Ley sobre Acceso a la Información establece el concepto de autoridad competente en el artículo 1 N° 5, remitiéndolo al artículo 1 inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.</p> <p>Respecto a esta definición, la profesora Bertazzo ha criticado que los entes obligados no se extiendan a empresas públicas, estableciendo que <i>“en virtud del inciso 3° de la disposición aludida, solo las disposiciones que así expresamente lo señalan se aplican a las empresas publicas creadas por ley, se concluye que, entre otras cosas, la competencia del CplT para conocer de los amparos por denegación no se extiende a dichos actores, entre los cuales, por su relevancia en el sector ambiental, cabe mencionar la Corporación Nacional del Cobre de Chile, la</i></p>

<p>lograr que la ciudadanía pueda comprender fácilmente su contenido.</p> <p>(b) Se establece que la información ambiental debe ser entregada con la máxima celeridad posible, contando con un plazo máximo de 30 días hábiles. En caso de necesitar un plazo mayor, se le deberá notificar al solicitante por escrito, expresando la justificación correspondiente, extendiendo el plazo por hasta 10 días hábiles. Respecto al costo, la autoridad debe entregar la información solicitada sin costos.</p>	<p><i>Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y la Empresa de Ferrocarriles del Estado</i><sup>44</sup>.</p> <p>En cuanto a las normas relativas a la entrega de información, se establece que la información solicitada será entregada en la forma y por el medio que el solicitante haya señalado (artículo 17 de la Ley N° 20.285).</p> <p>El plazo para la entrega de información contemplado en el ordenamiento es de 20 días hábiles, prorrogables por 10 días más (artículo 14 de la Ley N° 20.285). Este plazo es menor al establecido por el Acuerdo de Escazú.</p> <p>Sin embargo, un problema que se plantea respecto a la información entregada por parte de la administración dice relación con la complejidad en la redacción de los contenidos ambientales. La organización FIMA se ha referido a esta situación y ha mencionado que <i>“se detecta, en general, que la información entregada no se realiza en formatos comprensibles cuando se está frente a contenido técnico. A modo de ejemplo, en el caso del SEIA, tal como consignó la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA y han reconocido los Tribunales de Justicia, la cantidad y dificultad de la información técnica de los proyectos genera una asimetría de información que afecta la participación y la posibilidad real de incidir en las decisiones ambientales”</i><sup>45</sup>.</p>
--	--

<sup>44</sup> BERTAZZO, S. 2019. El acceso a la información ambiental en Chile. *Vereidas do Direito*, V. 16. N° 34. p. 22.

<sup>45</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 02 de octubre de 2021]

	<p>Lo anterior muestra el grave problema que se suscita al momento de analizar la información entregada, pues la información ambiental proyectada por parte de la administración es altamente técnica y de difícil comprensión para personas no expertas en el tema, siendo contrario al objeto mismo del derecho a la información, que persigue extender el alcance de la información y del conocimiento, esto es, que la mayor cantidad de personas puedan acceder, conocer y entender los actos administrativos de carácter ambiental.</p>
<p>3. <u>Obligación de un régimen de excepciones regulado</u></p> <p>Este estándar reviste una doble importancia, en términos de seguridad jurídica para el solicitante (al conocer cuales son las razones que puede esgrimir el ente administrativo para denegarse a entregar información) y porque representa un límite para el Estado.</p> <p>Tal como se revisó en el apartado 1.2.3., el Acuerdo de Escazú no entregó un listado con las excepciones que pueden esgrimir los entes administrativos, sino que lo dejó a la discrecionalidad de los Estados. Este punto fue bastante criticado por parte de la doctrina latinoamericana pues representa un retroceso respecto a la Convención de Aarhus (instrumento</p>	<p><u>Cumple correctamente</u></p> <p>La normativa nacional regula en el artículo 21 de la Ley N° 20.285 cinco causales en las que se puede denegar información por parte de los órganos administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Cuando afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.</li> <li>(b) Cuando se afecten los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.</li> <li>(c) Cuando se afecte la seguridad de la nación.</li> <li>(d) Cuando se afecte el interés nacional.</li> <li>(e) Cuando se trate de documentos, datos e informaciones que una Ley de quórum</li> </ul>

<p>regional de Europa relativo a los derechos de acceso).</p> <p>El Acuerdo de Escazú establece que el régimen de excepciones debe ser comprendido conforme al principio de interpretación restrictiva, lo que implica que las causales son de derecho estricto.</p> <p>En el ámbito internacional, la Corte IDH ha señalado que el derecho de acceso a la información puede estar sujeto a limitaciones, pero para ello debe cumplir estrictamente con los requisitos derivados del artículo 13.2 de la CADH; (a) estar previamente fijadas por ley, (b) responder a un objetivo permitido por la CADH y (c) ser necesarias en una sociedad democrática, lo que dependerá si están orientadas a satisfacer un interés público imperativo<sup>46</sup>.</p>	<p>calificado haya declarado reservados o secretos.</p> <p>En cuanto a la interpretación de estos numerales, tanto la doctrina como la jurisprudencia revisada en el apartado 1.2.3. han realizado una interpretación restrictiva de los mismos, conforme a los parámetros internacionales.</p>
<p>4. <u>Garantizar mecanismos de revisión independientes</u></p> <p>El Acuerdo de Escazú ordena a los Estados a designar uno o más organismos o instituciones imparciales con el objeto de promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas, a fin de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.</p>	<p><u>Cumple correctamente</u></p> <p>La normativa chilena por medio de la Ley N° 20.285 creó el Consejo para la Transparencia, el cual tiene como objeto promover la transparencia de la función pública, garantizar el cumplimiento de las normas y la publicidad de la información.</p> <p>En el apartado 1.2.4. se revisaron diversos fallos del CpLT relativos a la entrega de información ambiental, en la que se visibilizó la importancia de este órgano como mecanismo revisor.</p>

<sup>46</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 35.



<p>5. <u>Obligación de generar periódicamente información sobre el estado del medioambiente y sus recursos</u></p> <p>El presente estándar se desarrolla a lo largo del artículo 6 del Acuerdo de Escazú. La relevancia del presente artículo deriva en la obligación hacia los Estados de actualizar periódicamente la información, tendiendo a la desagregación y descentralización de la misma.</p> <p>En este estándar se contemplan una serie de medidas destinadas al desarrollo y circulación de la información ambiental, tales como, sistemas de información ambiental, registro de emisiones, sistemas de alerta temprana, informes nacionales sobre el estado del medioambiente, evaluaciones independientes de desempeño ambiental e informes de sostenibilidad.</p> <p>El Acuerdo mandata a realizar un informe nacional sobre el medio ambiente, el cual no debe superar los 5 años de antigüedad, y debe contener; (a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible, (b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental, (c) avances en la implementación de los derechos de acceso, (d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado.</p>	<p><u>Cumple escasamente</u></p> <p>El Título III de la Ley N° 20.285 establece un mandato de transparencia activa, obligando a la administración a publicar información completa, actualizada, de fácil identificación y accesible.</p> <p>La obligación de publicar un informe nacional sobre el estado del medioambiente (artículo 6.7 del Acuerdo de Escazú) se encuentra recogido en el artículo 70 letra ñ) de la LBGMA “<i>corresponderá especialmente al Ministerio: Elaborar cada cuatro años informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local</i>”.</p> <p>En cuanto a la obligación de adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental respecto de empresas privadas, la legislación nacional no contempla ninguna norma que regule este tema. Asimismo, tampoco existe normativa relativa a la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, a excepción de una normativa limitada de la ex Superintendencia de Valores y Seguros.</p> <p>Respecto a este tema, la OCDE por medio de la Evaluación de Desempeño Ambiental del año 2016 señaló que “<i>si bien Chile creó sistemas para gestionar la información ambiental, persisten graves problemas en cuanto a su alcance e integridad. Por ejemplo, es escasa la información acerca de la extracción de aguas y de su</i></p>
--	---

<p>En materia regional, el Acuerdo incentiva a las partes a la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental (artículo 6.13).</p>	<p><i>aprovechamiento, y casi inexistente en el caso de la protección de la diversidad biológica y los efectos adversos para los ecosistemas. Las estaciones que monitorean la calidad del aire y el agua suelen recopilar datos basados en unos pocos parámetros. Por ende, a Chile le resulta dificultoso proporcionar estadísticas ambientales con sujeción a los convenios internacionales o presentarlas ante organizaciones internacionales, como la OCDE”.</i></p> <p>Por tanto, resulta necesario avanzar en materia de generación de información ambiental, tanto a nivel público como privado para poder atender correctamente a los estándares establecidos por Escazú y organismos internacionales como la OCDE.</p>
<p>6. <u>Garantizar el acceso a la información ambiental de los grupos en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas</u></p> <p>Este estándar se encuentra recogido a lo largo de los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú, ya que el presente instrumento otorgó gran importancia al acceso a la información de los grupos vulnerables y pueblos indígenas.</p> <p>Específicamente, el artículo 5.3 del Acuerdo obliga a <i>“facilitar el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención, que van desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información,</i></p>	<p><u>Cumple escasamente</u></p> <p>El artículo 4° de la LBGMA establece <i>“Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigente”.</i> Sin embargo, este artículo no se encuentra reflejado en las medidas</p>

<p><i>considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones”.</i></p> <p>Además de ello, el artículo siguiente garantiza a estos grupos a recibir asistencia para formular sus peticiones.</p> <p>El artículo 6.6 propone que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país y desarrollen formatos alternativos para una mejor comprensión, los cuales estén dirigidos hacia esos grupos.</p> <p>La relevancia de este estándar radica en el reconocimiento explícito que ha realizado el Acuerdo de Escazú en torno a los grupos históricamente marginados en América Latina y el Caribe.</p> <p>Este reconocimiento también ha sido revisado por la Corte IDH en diversos casos de su jurisdicción, los cuales fueron detenidamente explicados en el apartado 1.2.6., en los que se estableció la relevancia de conectar los problemas ambientales con los pueblos indígenas y grupos vulnerables.</p>	<p>administrativas de los órganos encargados de la entrega de información ambiental.</p> <p>No obstante, es posible destacar al Consejo para La Transparencia (CpLT), pues en el año 2018 integró en su plataforma formularios en Kréyol, Mapudungún y Rapa Nui, con miras a ampliar las posibilidades de acceso a la información pública. Claramente esta medida supone un avance significativo para promover una integración de los pueblos indígenas y población migrante, pero lamentablemente, la sola existencia de formularios en distintos idiomas no supone de por sí que dichas personas tengan las herramientas para conocer y acceder al CpLT.</p> <p>A partir de lo anterior, es claro que la legislación y la normativa administrativa se queda muy por detrás del estándar latinoamericano establecido en el Acuerdo de Escazú. Es prioritario generar instancias para acercar la información ambiental a los grupos vulnerables y comunidades indígenas, en pos de consolidar una democracia ambiental, en la que todos los actores de la sociedad puedan informarse y conocer del estado actual del medioambiente.</p>
--	---

## **CAPÍTULO II. Estándares de Escazú sobre el derecho de participación pública en materia ambiental y su comparación con el derecho nacional**

El presente capítulo se referirá al estudio de los estándares del Acuerdo de Escazú en materia de participación pública ambiental, para posteriormente, generar un análisis detallado de la normativa nacional y jurisprudencial referida a cada estándar en particular, con el objeto de comparar el marco jurídico nacional con las exigencias establecidas en el Acuerdo Regional.

La estructura de este segundo capítulo comprenderá la misma metodología que la del capítulo anterior, esto es, en primer lugar se realizará una conceptualización del derecho de participación pública en materia ambiental, desde una óptica internacional y nacional. En cuanto a la identificación y estudio de los estándares, se revisarán tratados ambientales, doctrina internacional y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la normativa vigente y jurisprudencia atinente en materia nacional.

En este capítulo se abordarán cuatro estándares sintetizados del Acuerdo Regional de Escazú en materia de participación ambiental, los cuales fueron recabados a partir del estudio de cada una de las obligaciones contenidas en el artículo 7 del texto. Los estándares a revisar corresponden a; (a) Deber de garantizar mecanismos de participación desde etapas iniciales, con plazos razonables e informados; (b) Garantizar la accesibilidad y publicidad de la decisión; (c) Garantizar que la participación sea debidamente considerada en la decisión final; (d) Deber de adecuar los procesos participativos de acuerdo a las características sociales, económicas, culturales, geográficas, con especial atención a los grupos vulnerables y comunidades indígenas.

Finalmente, al igual que en el primer capítulo, el último apartado contendrá un cuadro comparativo entre las obligaciones contenidas en los estándares estudiados y la normativa nacional, contemplando la misma estructura.

### **2.1. Conceptualización del derecho de participación pública en materia ambiental**

El estudio del derecho a la participación pública en asuntos ambientales es importante para comprender el concepto de democracia ambiental, el cual ha cobrado mayor importancia en las últimas décadas como una de las formas más importantes para combatir contra el cambio climático. La democracia ambiental vincula la participación efectiva de todos los ciudadanos con una mirada en las materias de interés

ambiental<sup>47</sup>, de esta forma, se ha entendido la democracia ambiental formal como la existencia de mecanismos institucionales, a través de los cuales la sociedad civil puede hacer presente su opinión respecto de las políticas y decisiones que se adoptan por parte de los diversos órganos el Estado en materia ambiental<sup>48</sup>.

En concordancia a lo anterior, también se sostiene que *“los esfuerzos por hacer frente al cambio climático y elevar la ambición en los procesos de transformación energética conciernen no solo lo ecológico, sino también lo económico, lo social y la democracia, esto es, el proyecto de sociedad”*<sup>49</sup>. Por ende, debe entenderse que la participación es un mecanismo indispensable para lograr combatir los efectos del cambio climático, y así, avanzar en una sociedad comprometida con la sostenibilidad y el medioambiente.

En cuanto a su sistematización, el derecho de participación en materia ambiental ha conseguido una rápida aceptación tanto a nivel internacional como nacional, pues se le ha otorgado prioridad como elemento básico para influenciar a la ciudadanía a avanzar y cooperar con los propósitos ambientales estatales, señalando que *“los pactos para el desarrollo sostenible no serían posibles sin democracias más participativas y transparentes en las que los ciudadanos estén profundamente involucrados en las decisiones sobre el tipo de sociedad que desean construir”*.<sup>50</sup>

### **2.1.1. El derecho a la participación pública ambiental en el derecho internacional**

El desarrollo del derecho a la participación pública ambiental será revisado siguiendo la misma lógica que en el primer capítulo. Tal como se explicó al inicio del proyecto, el acceso a la información constituye un elemento necesario para que pueda funcionar una correcta participación en materia ambiental, en este sentido, una información deficiente ante la población generará errores al momento de decidir en temas ambientales, lo que repercutirá negativamente en los compromisos e ideales que se buscan alcanzar por los Estados.

---

<sup>47</sup> ESPINOZA, A. 2018. Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. Revista de Derecho Ambiental, Año VI N° 10.P. 31.

<sup>48</sup> Ídem. 32.

<sup>49</sup> AGUILAR, G. 2020. El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. Revista Ius et Praxis. Año 26. No 2. P. 79.

<sup>50</sup>PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 31.

En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), en específico, el Principio 10 se ha reconocido tanto por organismos internacionales como en cumbres posteriores, la importancia de la participación pública para cumplir con los desafíos medioambientales, y entre ellos, los que plantea el problema del cambio climático<sup>51</sup>. En este principio se establece expresamente que “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda*”.

Al igual que en el caso del derecho de acceso a la información ambiental, el Principio 10 de la Declaración de Río constituyó el instrumento inicial que aludió a la importancia de los derechos de acceso como elementos necesarios para avanzar hacia un desarrollo sostenible.

Concretamente, el derecho de participación pública ambiental no contempla una recepción detallada en el Principio 10, pues solamente se limita a señalar que las cuestiones ambientales deben ser tratadas a nivel de participación ciudadana, sin hacer alusión a los elementos básicos de este derecho tales como, cuales debieran ser los mecanismos de participación, o las circunstancias en las que debiera operar. No obstante, al igual que en el caso del derecho de acceso a la información, el Principio 10 sirvió como inspiración para que diversos países comenzaran a generar en su legislación interna normativa referida al derecho de participación pública ambiental.

El Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto Transfronterizo, conocido como el Convenio de Espoo (1991), el cual instruye a los Estados a generar mecanismos de participación en los proyectos de impacto ambiental.

El Convenio de Aarhus (1998), instrumento de la Región Europea consagrado exclusivamente a los derechos de acceso, regula diversas formas de concretar el derecho de participación ambiental. Contempla instancias participativas sobre decisiones relativas a actividades particulares (artículo 6), sobre programas y políticas sobre el medio ambiente (artículo 7) y también, durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general (artículo 8).

El presente Convenio desarrolló un marco regulatorio completo y exhaustivo, con normas específicas dependiendo de la instancia participativa, con el objeto de adecuarse a los diversos procesos. Junto a lo

---

<sup>51</sup> ESPINOZA, A. 2018. Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. Revista de Derecho Ambiental, Año VI N° 10. p.30.

anterior, su artículo 7 relativo a las políticas en materia ambiental, establece expresamente que “*cada Parte se esforzará por dar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente*”. Lo que permitió avanzar en el aumento de mecanismos de participación, pues como se mencionó en los párrafos anteriores, los instrumentos internacionales previos se limitaron a señalar que debían implementarse herramientas participativas en los procedimientos de impacto ambiental.

Además de las innovaciones en materia de participación a nivel normativo, el Convenio de Aarhus cuenta con un Comité de Cumplimiento (ACCC), el cual es un órgano de control inédito en el panorama del derecho internacional ambiental<sup>52</sup>, que ha realizado diversas aclaraciones respecto al derecho de participación ambiental, refiriéndose a la forma en que deben comunicarse las instancias participativas, sobre los plazos, y también, respecto a la duración del plazo fijado por la autoridad administrativa para el proceso participativo, dependiendo de la naturaleza, complejidad y amplitud de la actividad. De esta forma, el ACCC ha potenciado aún más el desempeño del derecho a participación ambiental en la región Europea, generando estándares a nivel internacional.

El Acuerdo de Escazú (2018) corresponde al instrumento regional Latinoamericano desarrollado específicamente para regular los derechos de acceso ambientales. Aborda la regulación del derecho a la participación en asuntos ambientales en el artículo 7, y se hace expresa distinción entre los procesos participativos relacionados con decisiones regulatorias específicas y los procesos participativos relacionados a decisiones regulatorias generales<sup>53</sup>.

La regulación del derecho de participación ambiental en el Acuerdo de Escazú adquiere gran relevancia en torno a las instancias participativas que se refieren a decisiones de carácter general, como por ejemplo, las relativas a disposiciones reglamentarias o normativas. Esto, porque en la región predominan mayoritariamente dos instrumentos de participación ciudadana en materia ambiental, por un lado, la consulta previa a las comunidades indígenas, y por otro, las audiencias públicas en los procesos de evaluación ambiental, sin embargo, la participación en decisiones regulatorias generales se encuentra muchísimo menos desarrollada<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 84.

<sup>53</sup> Ídem. P. 211.

<sup>54</sup> Ídem. P. 212.

Un punto importante a destacar en el proceso de negociación del Acuerdo, es que se permitió la participación de distintos actores de la sociedad, por primera vez en la adopción de un instrumento internacional, lo cual permitió conocer las expectativas de los ciudadanos de Latinoamérica frente a un acuerdo que regulara los derechos de acceso, *“el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú se destacó por modalidades inéditas de transparencia y participación que permitieron un rol incidente de múltiples interesados, tales como la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y expertos. El haber permitido una participación informada, temprana e incidente en el proceso de negociación generó confianza y demostró, en forma adelantada, lo beneficioso de los estándares que contempla el Acuerdo al respecto en cuanto a la transparencia y participación”*.<sup>55</sup>

En el ámbito internacional, la Corte IDH a través de la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, se refirió en su apartado B.4.b a la participación pública en asuntos ambientales, señalando *“la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medioambiente. Asimismo, la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”*. Además, abordó los mecanismos mediante los cuales se puede incluir la participación pública en asuntos ambientales, tales como audiencias públicas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial.

Del mismo modo, la Corte IDH también se ha pronunciado respecto al derecho de participación que les corresponde específicamente a las comunidades indígenas, en el Caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo Belice y en el Caso Pueblo Yanomani c. Brasil, respecto al otorgamiento de concesiones para explotar recursos naturales en territorio indígena, sosteniendo que *“ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva para participar individual o colectivamente”*.

En definitiva existe a nivel internacional una robusta normativa referente al derecho de participación pública ambiental, pero también es posible apreciar a nivel latinoamericano una sólida recepción e interpretación de este derecho gracias a la jurisprudencia de la Corte IDH.

---

<sup>55</sup>DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2. P. 8.



### 2.1.2. El derecho a la participación pública ambiental en el marco jurídico nacional

El derecho a la participación pública ambiental en el derecho chileno se regula principalmente en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en el Reglamento del SEIA y en el Reglamento de las EAE.

La participación ciudadana es introducida en el ordenamiento jurídico con ocasión de la Ley N° 19.300, cuya gestación coincide, como ya se dijo, con la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992<sup>56</sup>, conocida como la Declaración de Río. Sin embargo, esta ley no ha estado exenta de críticas por parte de la doctrina, debido a la baja participación que se había logrado alcanzar desde su dictación. Por ello, gran influencia tuvieron las recomendaciones realizadas por la OCDE, en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile en el año 2005, en donde se señaló que era necesario *“continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, políticas y programas públicos”*<sup>57</sup>. En este sentido, la Ley N° 19.300 fue modificada por la Ley N° 20.417, y añadió que, *“las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación(...) en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación”*. Sin embargo, la norma es clara en señalar que la participación no procede a todo evento, sino solo en los casos en que los proyectos generen cargas ambientales para las comunidades próximas<sup>58</sup>.

El derecho chileno contempla diversas instancias participativas ambientales, sin embargo, el presente trabajo se enfocará en revisar la normativa de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y las consultas indígenas que se llevan por parte del SEA, así como las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) que se realizan por parte del Ministerio respectivo al proyecto. En este sentido, se revisarán las principales normas que regulan estas instituciones y también, las críticas que se les han formulado, a fin de determinar la forma en la que se puede avanzar para alcanzar una participación íntegra, informada y representativa.

---

<sup>56</sup> MORAGA, P. 2017. La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado* N° 38. P. 178-179.

<sup>57</sup> OCDE (2005). Evaluaciones de desempeño ambiental.

<sup>58</sup> MORAGA, P. 2017. La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado* N° 38. P. 181.

## **2.2. Estándares del derecho de participación pública ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú**

Al haber realizado una aproximación sobre el derecho de participación pública en asuntos ambientales en el marco del derecho internacional y nacional, es posible comenzar con el estudio particular de los estándares derivados del Acuerdo Regional de Escazú.

El estudio de los estándares de Escazú obedecerá a la misma lógica utilizada en el capítulo anterior, esto es, primero, una aproximación al Acuerdo relativo a esas materias, después, mencionar su conexión con otros instrumentos o la forma en que ha sido tratado por la Corte IDH, y posteriormente, establecer si existe recepción en el derecho nacional, y también, las posibles críticas que puedan formularse por parte de los tribunales superiores de justicia y la OCDE.

### **2.2.1. Primer estándar: Deber de garantizar mecanismos de participación desde etapas iniciales, con plazos razonables e informados**

El presente estándar comprende la obligación de asegurar el derecho de participación pública a través de la implementación de mecanismos que permitan la participación abierta e inclusiva en los procesos de tomas de decisiones ambientales, en conformidad al artículo 7.1 del Acuerdo Regional. Este precepto impone a los Estados el deber de garantizar mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones de proyectos, actividades y otros procesos que requieran autorizaciones de impacto ambiental o relativos a la salud de carácter significativo<sup>59</sup>.

Los mecanismos que deben preverse para la realización de instancias participativas deben ser planeados desde etapas iniciales (artículo 7.4) respecto de los proyectos, decisiones o revisiones, con el objeto de asegurarle al público que su opinión será debidamente considerada. Del mismo artículo también se desprende la obligación de poner a disposición la información necesaria para hacer efectivo el derecho a participar en los procesos.

Respecto a los tipos de procesos participativos, el Acuerdo de Escazú distingue entre procesos participativos que dicen relación con decisiones regulatorias específicas (7.2) y aquellas de carácter general (7.3) estableciendo necesidad de promover la participación respecto a asuntos ambientales de

---

<sup>59</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 40.

interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o pueden tener un significativo impacto sobre el medio ambiente. Sin embargo, el carácter obligatorio dista entre ambos incisos, así lo señala el profesor Medici *“por su parte, el texto contempla el deber de “promover” esta participación en otros procesos distintos a los del inciso segundo, como, por ejemplo, aquellos relativos al ordenamiento territorial y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos de impacto significativo (inc. 3), y en foros y negociaciones internacionales con incidencia ambiental, así como en las instancias nacionales de estos foros (inc. 12). En estos casos, estamos hablando de un nivel menor de obligatoriedad en comparación a lo dispuesto en el inciso segundo”*<sup>60</sup>.

El artículo 7.5 dispone que los plazos que se contemplen en los procedimientos de participación deben ser razonables, con tiempo suficiente para informar al público, y que este pueda participar. En el numeral siguiente se menciona que el público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, y que deberán contener como mínimo: (a) el tipo de naturaleza de la decisión ambiental de la que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico, (b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas, (c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública, (d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

Los deberes que se derivan de este estándar se refieren principalmente a la obligación positiva que tienen los Estados consistente en diseñar un sistema institucional que permita el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a participar directamente, incluso en la dirección de los asuntos públicos<sup>61</sup>. Esto resulta un tema relevante para la región de América Latina, debido al desprestigio que han tenido los procesos de tomas de decisiones, los cuales van desde el abuso de formalismo hasta la falta de transparencia con la que se conducen dichos procesos<sup>62</sup>. Tal como señala el profesor Sergio Hernández, *“el Acuerdo de Escazú busca renovar esta figura para rediseñarla desde la esfera de los derechos humanos y permitir a los Estados alcanzar una plena, real y efectiva participación pública”*<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 41.

<sup>61</sup> HERNÁNDEZ, S. 2020. Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: El caso de Acuerdo de Escazú. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM P. 121.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Ídem.

En cuanto a las obligaciones individuales abordadas en los artículos precedentes, es necesario referirse a la interpretación del artículo 7.1 relativo a la utilización de la palabra “significativo”, pues esta terminología puede generar algún tipo de confusión debido a la falta de un criterio preciso que permita delimitar y determinar cuando se entiende que un daño ambiental adquiere el carácter de significativo. Para ello, resulta útil remitirse al trabajo de la Comisión de Derecho Internacional relativo a la prevención del daño fronterizo resultante de actividades fronterizas, en dicho proyecto se manifestó que “significativo” debe entenderse como algo más que “detectable”, aunque no necesariamente “grave” o “sustancial”<sup>64</sup>. Esta precisión permite afirmar que, el universo de proyectos, propuestas, decisiones que pueden ser abordados dentro de un proceso participativo es más amplio de lo que puede parecer en un primer momento, ya que basta que se trate de una decisión ambiental en que sea un poco más que detectable que se produzca un daño ambiental o a la salud para activar las herramientas institucionales que permitan la participación pública ambiental.

Sin embargo, es necesario mencionar que versiones preliminares del texto disponían normas bastante más exigentes que las que fueron finalmente adoptadas en el texto final, por ejemplo, existió la pretensión de exigir la realización de procedimientos de participación pública obligatorios para todos aquellos proyectos y actividades que requirieran una evaluación de impacto ambiental, y específicamente, aquellos relativos a la minería, la generación de electricidad, actividades de producción y ciertos usos de sustancias peligrosas, tratamiento y disposición de residuos y actividades relativos al desarrollo de las zonas costeras, sin embargo, dicha disposición fue eliminada de la redacción final del acuerdo<sup>65</sup>.

Respecto a los plazos del proceso participativo para informar a la ciudadanía de la existencia del proceso, el Acuerdo utiliza una cláusula abierta, es decir, un tipo de norma que remite a un criterio “comportamental” del legislador muy utilizado contemporáneamente, lo que significa que pueden ser ni muy exiguos ni demasiado prolongados<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. 2001. Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas con comentarios. [en línea] <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_7\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf)> [último acceso, 10 de octubre de 2021].

<sup>65</sup> MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1. P. 43.

<sup>66</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL P. 213.

Ahora, al referirse a la regulación nacional, el artículo 4 de la Ley N° 19.300 establece que “*es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente*”. Lo que refleja una preocupación por parte del Estado de fomentar instancias de participación ciudadana en asuntos ambientales, acorde a las exigencias internacionales propuestas por el Acuerdo.

La legislación nacional contempla diversas instancias participativas para proyectos que revistan carácter ambiental, entre las que se encuentran los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y la consulta indígena, los cuales se encuentran regidos por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

Además, la normativa distingue entre aquellos proyectos que deben ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y los que no requieren evaluación. Respecto a la primera mención, se encuentran aquellos proyectos o actividades que deben ingresar obligatoriamente en el SEIA por encontrarse expresamente mencionados en el artículo 10 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y en el Reglamento del SEIA.

Los proyectos son sometidos a evaluación atendiendo al tipo de actividad o proyecto que pretenden realizar, lo cual representa una diferencia respecto a lo establecido en el Acuerdo de Escazú, en el que se contempla que las evaluaciones se realizarán atendiendo al posible impacto o afectación ambiental que tendría un proyecto. En este sentido, que se utilice por parte de la legislación nacional un criterio referido al tipo de actividad y no a la probabilidad de provocar un impacto ambiental podría generar que no sean susceptibles de evaluación proyectos que tengan una clara incidencia en el medio ambiente pero que no se encuentren enumerados en dicho artículo. Sin embargo, en el caso de la consulta indígena la normativa si hace referencia a la posibilidad de establecer un proceso de consulta en tanto exista un impacto ambiental directo sobre los territorios en los que se encuentren los pueblos, aunque la categorización de directo también ha sido cuestionado por la doctrina.

En cuanto a los proyectos que no requieren ingresar al SEIA, es decir, aquellos no mencionados en los numerales del artículo 10° de la Ley N° 19.300 no se contemplan instancias de participación, bajo la premisa de que no deberían producir impactos ambientales significativos. Lo cual podría considerarse como una premisa errada, pues (tal como se mencionó en los párrafos anteriores) el criterio debería apuntar a la capacidad del proyecto de alterar o afectar el medio ambiente, y no solamente al tipo de actividad a la que se refiere.

Ahora, en relación a los mecanismos participativos que deben establecerse en los proyectos de elaboración de políticas públicas ambientales, se contempla en el artículo 7 bis de la Ley N° 20.417 la existencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual corresponde a un procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.

A pesar de la existencia de la Evaluación Ambiental Estratégica, la OCDE ha señalado que *“a diferencia de las buenas prácticas internacionales, como la Directiva de la Unión Europea sobre evaluación ambiental estratégica (2001/42/EC), no existe una lista de planes y políticas sectoriales que deban someterse a la EAE. Si bien las EAE aumentaron de manera sustancial a partir de 2011, solo 95 de los 235 planes territoriales elaborados en 2011-2015 pasaron por este proceso (véase el gráfico 2.2). Además, existe escasa evidencia de que las EAE hayan contribuido de manera significativa a modificar los planes de desarrollo territorial a fin de mitigar mejor los problemas ambientales en las zonas urbanas (OCDE, 2013)”*<sup>67</sup>.

A su respecto, la OCDE ha dejado en evidencia las falencias existentes en el procedimiento de participación dirigido a los planes o normas de carácter general, refiriéndose específicamente a la falta de incidencia real y a la escasa utilización de esta herramienta en la gobernanza ambiental. Es importante mencionar que si bien, se han presentado avances en comparación a la evaluación de 2013, continúan perpetuándose graves problemas en torno a las EAE.

Retomando el estudio de las obligaciones establecidas en el presente estándar, corresponde analizar la obligación de contemplar mecanismos de participación desde etapas iniciales. En cuanto a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se contempla en el artículo 17 de su reglamento un plazo de 30 días para que cualquier persona natural o jurídica pueda formular observaciones al proceso de EAE desarrollado hasta el momento. A pesar de plantearse en el Reglamento de las EAE la posibilidad de formular observaciones a los proyectos generales, y también, contemplar un plazo definido, se ha criticado por parte de la OCDE en la Evaluación de Desempeño Ambiental (2016), que la institución de Evaluación Ambiental Estratégica se encuentra lejos de ser acorde a los estándares internacionales, pues el procedimiento de participación se realiza sobre un proyecto que se encuentra en etapas avanzadas, lo que dificulta su modificación.

---

<sup>67</sup> OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental Chile. Santiago. [en línea] < <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf> > [última revisión 30 de octubre de 2021]p. 121.

Por otro lado, la EIA contempla una etapa de participación ciudadana regulada en los artículos 82 y siguientes de su reglamento, y dispone que *“la participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas”*. El artículo 93 del reglamento establece que se publicarán en el primer día hábil de cada mes en el Diario Oficial una lista de los proyectos sujetos al SEIA, a fin de mantener a la ciudadanía debidamente informada, contempla el plazo de 60 días hábiles para que se puedan formular observaciones. A su respecto, también la OCDE ha señalado *“la EIA suele llevarse a cabo en etapas demasiado tardías del diseño de los proyectos como para poder examinar minuciosamente hipótesis alternativas de desarrollo; no se exige esta evaluación si durante el proyecto o la operación de la planta ocurren cambios significativos en la actividad. Si bien la participación ciudadana es obligatoria, tiene lugar en una etapa avanzada del desarrollo del proyecto y a la comunidad local esencialmente se le pide que dé su aprobación a un proyecto prediseñado”*<sup>68</sup>.

De acuerdo a esto, se ha establecido como crítica por parte de la doctrina que si bien *“en el SEIA existen herramientas que permiten a la comunidad hacerse parte del proceso y recibir respuesta, existiendo además la obligación de que ello sea hecho de forma comprensible e inclusiva.(...) la práctica no ha podido superar las asimetrías de información y la incidencia de la comunidad en la decisión final ha quedado circunscrita a la capacidad técnica que fortuitamente pueda tener una comunidad o no. Con ello, sostenemos que el sistema se encuentra claramente en deuda con el cumplimiento de la función comunitaria de la participación ciudadana”*<sup>69</sup>. Con esto se describe algo similar a lo ocurrido con la EAE, ya que los proyectos que se presentan a la etapa de participación pública se encuentran avanzados, y finalmente, la adopción de las críticas u observaciones formuladas termina basándose en la trascendencia técnica que pueda establecer el público en sus opiniones.

Lo anterior corresponde a un grave problema estructural sobre ambos procedimientos, en un doble aspecto, el primero, relacionado con la falta de incidencia real de las instancias participativas dentro de los procedimientos ambientales. Y el segundo, respecto a la barrera de entrada existente en las observaciones que se realizan por parte del público, ya que, tal como se menciona en el párrafo anterior, las únicas observaciones que son realmente examinadas corresponden a aquellas redactadas en un lenguaje técnico. Claramente, ambos problemas atentan contra el propósito mismo de la participación

---

<sup>68</sup> OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental Chile. Santiago. [en línea] < <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf> > [última revisión 30 de octubre de 2021]. P. 246.

<sup>69</sup> COSTA, E. y BELEMMI, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Año V N° 8. P. 19.

pública ambiental, puesto que los procedimientos debiesen estar pensados para que la totalidad de la población interesada pueda participar, sin tener que manejar los términos técnicos pues esto limita el universo de participación.

Se condice con lo recién planteado el Oficio Ordinario N° 100.142 del SEIA, en el que se muestra una interpretación extensiva a la hora de declarar admisible una observación ciudadana, estableciendo en el punto 7.4 *“toda opinión, comentario, pregunta y/o inquietud formulada por una persona, a fin de conocer, advertir, reparar o manifestarse acerca de las características de un proyecto o actividad, su línea de base, los impactos ambientales que presenta o genera y las medidas de mitigación, reparación y compensación propuestas, considerando la información disponible en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental”*. Entonces, resulta procedente preguntarse, si el servicio encargado establece tal amplitud en sus directrices respecto a la posibilidad de realizar observaciones ¿Por qué en la práctica solo son apreciadas aquellas presentadas de forma técnica? Más aún, a partir de un análisis de casos realizada entre los años 2010 a 2015, se resolvió que las observaciones no solamente deben ser presentadas en términos técnicos, sino que también deben ser fundadas, es decir, expresadas en términos que puedan ser procesadas por los técnicos encargados, lo que convierte a la participación ciudadana en un asunto cada vez más excluyente<sup>70</sup>.

Ahora, respecto a la exigencia de información necesaria para llevar a cabo la instancia participativa, el artículo 93 del Reglamento del SEIA contempla cuales son los antecedentes que deben ser publicados, entre los que se encuentran; (a) nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, (b) ubicación del lugar o zona y comuna en la que el proyecto o actividad se pretende ejecutar, (c) indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata, indicando especialmente aquellos que generan cargas ambientales, (d) fecha en que el proyecto o actividad se presentó a evaluación.

Sin embargo, es necesario agregar que se han presentado algunos problemas producto de la falta de información necesaria a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior. El Segundo Tribunal Ambiental, en la causa Rol R-35-2014 dejó sin efecto la RCA (Resolución de Calificación Ambiental) por afectación a la participación ciudadana señalando *“la información o su disponibilidad fue insuficiente [...] será imposible asegurar que hubo debida consideración de las observaciones ciudadanas, lo que constituirá un vicio de tal entidad, que sólo es corregible con la correspondiente declaración de*

---

<sup>70</sup> LARA, M. y LETERLIER, D. 2020. Mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación chileno. Revista de Gestión Pública. V. 6. N° 2. P. 299.



nulidad”. En esta decisión, el tribunal da cuenta de la importancia de incorporar la participación ciudadana en el SEIA, otorgándole un lugar central en el procedimiento.

Respecto a este mismo fallo, la profesora Moraga ha precisado que *“el trabajo jurisprudencial del Tribunal Ambiental de Santiago deja de manifiesto que la participación es más que un requisito procedimental de la evaluación de impacto ambiental, pues esta persigue incorporar de manera real a los terceros en el proceso de toma de decisiones ambientales, en el sentido en que lo propone el desarrollo sustentable”*<sup>71</sup>.

A consecuencia de lo mencionado en el presente apartado, varios autores han establecido que *“los espacios de participación ciudadana en Chile tienen serios problemas, sobre todo con los vacíos institucionales identificados. Los estrechos y tardíos espacios de participación reducen notablemente la capacidad de maniobra en materia ambiental, donde se ha perpetuado una participación informativa y consultiva, con espacios de reclamación restringidos”*<sup>72</sup>.

A partir de lo anterior, queda en evidencia la necesidad de mejorar encarecidamente los procedimientos participativos para que integren a toda la comunidad, así como lo dispone el Acuerdo de Escazú. Deben recogerse las críticas formuladas a los procedimientos del SEA y a la EAE, asegurando que se respeten los aspectos de forma, tales como la debida información, los plazos razonables y que se garantice un proceso participativo desde etapas iniciales. Eliminando la barrera de entrada técnica que ha establecido el SEA como pre-requisito para las observaciones, ya que no se condice con los fundamentos de los derechos de acceso, los cuales, como su nombre indican pretenden ampliar el conocimiento ambiental hacia toda población.

### **2.2.2. Segundo estándar: Garantizar la accesibilidad y publicidad de la decisión**

El segundo estándar se encuentra recogido en los artículos 7.8 y 7.9 del Acuerdo Regional, y se refiere principalmente al momento posterior a la participación ciudadana, en donde se obliga a los Estados a informar oportunamente al público sobre la decisión, los motivos y fundamentos que la sustentan, y por supuesto, la forma en la que se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por el público.

---

<sup>71</sup> MORAGA, P. 2017. La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. Revista Derecho del Estado, Universidad del Estado de Colombia. P. 191.

<sup>72</sup> ESPINOZA, A. 2018. Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. Revista de derecho Ambiental. Año VI N° 10. Número 2. P. 30.

Adicionalmente, se agrega que tanto la decisión como sus antecedentes deben ser de carácter público y accesible.

El Acuerdo también dispone que en los casos de evaluaciones de impacto ambiental y otros procesos de toma de decisiones la difusión deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir medios escritos, electrónicos u orales, de forma rápida y efectiva.

Junto a estas obligaciones, resulta pertinente agregar que las respuestas deben ser entregadas con la mayor celeridad posible, atendiendo a la posibilidad de impacto ambiental que estos proyectos o actividades pudiesen tener. Por ello, es fundamental que aquellos que formularon observaciones, críticas o propuestas al proyecto sean informados rápidamente de la decisión, pues de esta forma podrán impugnar la respuesta entregada en caso de que las observaciones no hayan sido consideradas en los fundamentos de la respectiva resolución.

Las obligaciones recién mencionadas contenidas en el Acuerdo de Escazú se basaron en gran medida en las disposiciones del Convenio de Aarhus referentes a este tema. Este instrumento en su artículo 6 numeral 3 dispone que *“Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público”*. Y en el artículo siguiente *“Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa”*. Tal como se detalla en la normativa de Aarhus, existe una preocupación por informar al público sobre la decisión tomada por la autoridad administrativa, la que debe ser entregada de manera rápida, óptima y estar escrita de forma que sea entendible para el lector.

En cuanto a la regulación nacional de las presentes obligaciones, existe normativa tanto a nivel de SEIA como EAE referente a la respuesta que debe entregar la administración posterior a las observaciones realizadas por los ciudadanos. En el proceso ante el SEIA, el artículo 91 del Reglamento establece el derecho a obtener respuesta fundada, *“las observaciones que se hubieren recibido dentro del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo anterior y que cumplan los demás requisitos señalados en ese artículo, serán evaluadas técnicamente y consideradas en el Informe Consolidado de Evaluación, el que deberá estar disponible en el sitio web del Servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto o actividad”*. Relativo a la publicidad de la decisión, el inciso 3 del mismo artículo señala que es posible publicar en un diario o periódico de la capital de la región o en el Diario

Oficial cuando deba comunicarse la resolución a un gran número de personas. En la práctica, la notificación de la resolución se realiza mediante correo electrónico al observante (en caso de haber mencionado uno).

Respecto al inciso 3 del artículo 91, si bien sostiene que es factible publicar la resolución en el Diario Oficial o en alguno de circulación de la región, este tipo de publicidad no garantiza que los ciudadanos que realizaron observaciones lleguen a conocer la resolución, más allá de la ficción legal de publicidad. Además de ello, un problema que se ha generado en torno a las respuestas entregadas por el SEA se relaciona con que muchas veces tienden a ser complejas y técnicas, lo cual genera importantes asimetrías de información<sup>73</sup> para las personas participantes, ya que condiciona la comprensión de la respuesta en los conocimientos técnicos previos de los ciudadanos. Lo anterior ha sido analizado en diversas partes en este trabajo, tanto a nivel de derecho de acceso a la información como participación pública, ya que suele ser una práctica recurrente por parte de los órganos administrativos ambientales referirse en términos académicos y no de alcance general. Claramente no es posible eliminar todos los aspectos técnicos en una respuesta sobre un proyecto ambiental, pues muchas veces no existen otras formas de explicar ciertos datos, sin embargo, no es razonable que la totalidad de la respuesta se estructure en lenguaje especializado.

El tecnicismo y la dificultad conceptual que se establecen en las respuestas del SEA también representa un gran problema fáctico puesto que al estar escrito en un lenguaje técnico difícilmente la(s) persona(s) que tuvieron observaciones al proyecto podrán comprender la respuesta, y determinar si la contestación otorgada les es satisfactoria o no.

Por otro lado, el Reglamento del EAE en su artículo 24 inciso final señala que, una vez recibidas las observaciones y cumplido el plazo, el órgano analizará las observaciones y establecerá en la resolución de término la forma en que han sido consideradas. Sin embargo, la normativa no trata la notificación de la respuesta que debe entregarse a los solicitantes, por lo que probablemente no reciban respuesta directa respecto a las observaciones formuladas en la etapa participativa. Lo único que se especifica en la norma relativo a la divulgación de la decisión, es que la información deberá permanecer en el Sistema de Información de la Evaluación Ambiental Estratégica.

---

<sup>73</sup> COSTA, E. y BELEMMI, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Año V N° 8. P. 18.

Por lo anterior, se puede concluir que el presente estándar se cumple levemente en Chile producto de los problemas existentes en el SEA derivados en la redacción altamente técnica que contemplan las respuestas dirigidas hacia los participantes, y respecto al EAE, por la falta de regulación relativa a la respuesta que se les debe entregar a los observantes.

### **2.2.3. Tercer estándar: Garantizar que la participación sea debidamente considerada en la decisión final**

El tercer estándar se desprende de los artículos 7.4, 7.7 y 7.8 del Acuerdo Regional, pero principalmente de este último ya que menciona expresamente la obligación de determinar “*el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones*”.

La obligación de recoger debidamente las observaciones señaladas por el público representa el objeto mismo del derecho a participación pública. No basta solamente contemplar en el ordenamiento instancias participativas si no existe seguridad o claridad de que dichas propuestas serán efectivamente revisadas por los órganos competentes. En este sentido, contemplar en el Acuerdo Regional un estándar que genere la obligación hacia la administración de revisar, analizar y considerar las apreciaciones que se realizan por parte de la población es sumamente relevante para dotar de confianza las instancias participativas ambientales, y así afianzar las bases de la democracia ambiental. Si bien se podría pensar que este estándar es algo obvio al imaginar la forma en que debe realizarse una instancia participativa, tal como se señalaba al comienzo de este capítulo, existe poca credibilidad en Latinoamérica hacia estos procesos, por ello, el Acuerdo intentó integrar estos resquemores para comenzar a superar dichos problemas y reconocer la importancia que revisten las observaciones que presenta la población.

Respecto a esto, diversos autores han señalado que “*la participación del público no es una instancia inocua o meramente decorativa en lo que respecta a la decisión que va a adoptarse. Muy por el contrario, sus observaciones deben considerarse en el acto estatal decisorio de la autoridad pública. Incluso esta deberá tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación y, a la vez, valorar el conocimiento local y las interacciones de las diferentes visiones y saberes. Esto quiere decir que el acto decisorio estatal será válido si, y solo si, en sus fundamentos se hace cargo, analizándolos seria y motivadamente, de los tres elementos ya indicados: las observaciones del público,*

*el resultado del procedimiento participativo y la valoración del conocimiento local y de las interacciones de diferentes visiones y saberes*<sup>74</sup>.

Es de suma importancia que se tenga en cuenta la opinión de quienes formularon observaciones y se les entregue una retroalimentación al respecto, ya que esta etapa dota de confianza al proceso, y permite que el público genere una mayor credibilidad hacia los procesos participativos ambientales, lo que a su vez promueve y fortalece la participación en las futuras instancias participativas, así como también, un aumento en el interés de la comunidad en su conjunto sobre los temas ambientales. Asimismo, no se debe olvidar que la participación ambiental es un elemento esencial para concebir el derecho a un medio ambiente sano, tanto en su vertiente preventiva (en evaluaciones de impacto ambiental) como en la determinación de comportamientos futuros<sup>75</sup>. Es posible señalar que la población que ha accedido a información completa, suficiente y entendible en materia ambiental sobre algún proyecto, y en la que además, ha participado satisfactoriamente se encuentra en mejor posición para ejercer sus derechos<sup>76</sup>.

Retomando el estándar establecido por Escazú, en el Acuerdo se menciona expresamente la forma en que debe realizarse la comunicación, esto es, a través de un informe final que contenga una indicación fundada acerca de la decisión, indicando en particular el modo en que se tuvieron en cuenta las inquietudes formuladas por el público, lo que a su vez implica señalar las razones por las cuales se desechan ciertas observaciones, las que pueden agruparse temáticamente de ser necesario<sup>77</sup>. Entonces, no basta solamente con mencionar brevemente cual ha sido la decisión adoptada por la autoridad administrativa competente sin resolver las observaciones, pues no se estaría cumpliendo el estándar mínimo exigido.

Recapitulando, la presente obligación contempla el deber de anunciar al público la decisión, la forma en la que se tuvieron en cuenta las observaciones dadas a conocer por los participantes y contener la explicación sobre la manera en que la instancia participativa afectó a la decisión. En este último enunciado radica en la esencia misma del derecho a la participación pública ambiental, al establecer una reciprocidad entre el público participante y el ente administrativo, que permite dar fiabilidad al proceso.

---

<sup>74</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 224.

<sup>75</sup> AGUILAR, G. 2020. El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. Revista Ius Et Praxis. Año 26 N° 2. P. 95.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215.

En el contexto nacional, se debe distinguir entre el proceso seguido ante el SEIA y el de consulta pública de las EAE. En el primer caso, el artículo 91 de su Reglamento establece el derecho a recibir una respuesta fundada sobre las observaciones ciudadanas, a través de correo electrónico (en caso de haber señalado alguno) o mediante una publicación en el Diario Oficial y en un diario o periódico de circulación regional o nacional en los casos en que deba comunicarse a un gran número de personas<sup>78</sup>. Respecto a esta forma de notificación, tal como se señaló en el primer estándar, ha sido objeto de críticas debido a que la publicación en el diario no garantiza que las personas conozcan realmente la decisión adoptada<sup>79</sup>.

Además, es posible encontrar en el Oficio Ordinario N° 130.528 dictado por el Director Ejecutivo del SEA, que contiene el “Instructivo Consideración de las Observaciones Ciudadanas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, donde se regula el alcance del deber de evaluar las observaciones y de dar respuesta fundada de ellas, debiendo *“hacerse cargo de la materia observada durante el proceso de evaluación ambiental o, en otras palabras, incorporar al proceso respectivo la preocupación ambiental levantada por el observante, para luego, a la luz de lo anterior, dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía durante el proceso formal de participación ciudadana de los proyectos sometidos a evaluación (...)”*.

En cuanto al procedimiento de la EAE, en el artículo 24 inciso final del reglamento relativo al proceso de consulta pública, establece que *“recibidas las observaciones y cumplido el plazo señalado anteriormente, el órgano responsable analizará dichas observaciones y señalará en la Resolución de Término, la forma en que han sido consideradas”*.

Ahora, es pertinente cuestionarse ¿Cuándo se entiende que una observación ciudadana ha sido debidamente considerada? Este tema fue resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental, en la causa Rol R-35-2014, en la que determinó lo siguiente; *“para determinar si las observaciones ciudadanas fueron debidamente consideradas, el análisis se debe extender a todo el procedimiento de evaluación ambiental y no debe quedar circunscrito únicamente a la respuesta que de ella se haga en la RCA respectiva. Tan importante como la respuesta a las observaciones, es el tratamiento que la autoridad les haya dado durante todo el proceso de evaluación antes de dar respuesta formal, donde la autoridad tiene el deber de incorporar a dicha evaluación, con la mayor antelación posible, las observaciones de la ciudadanía, lo que le permitirá adop*

---

<sup>78</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 02 de octubre de 2021]. P. 40.

<sup>79</sup> Ibídem.

*tar, si corresponde, decisiones oportunas que también constituyen una expresión de una debida consideración de ellas*". Conforme a la interpretación realizada por el Tribunal, es necesario que se realice un examen que abarque la totalidad del procedimiento, no solamente enfocado a la decisión final, lo que supone una revisión completa a la forma en que se tomaron en cuenta las observaciones dentro del proceso, y también, su influencia dentro de éste.

Adicionalmente, el Segundo Tribunal Ambiental también ha manifestado en el fallo en la causa Rol R-131-2016, de fecha 28 de abril del año 2017 que: *"en todo caso, cabe aclarar que la debida consideración de las observaciones ciudadanas, por parte de la Administración, obviamente no implica concluir en una posición favorable a lo observado, pero sí obliga a la autoridad a motivar adecuadamente su respuesta, no siendo suficiente una mera transcripción de las opiniones del titular o de los organismos sectoriales, sino que deberá contener una revisión acuciosa de todos los elementos tenidos en cuenta en la evaluación vinculados a la preocupación ambiental objeto de la observación"*. En esta misma sentencia el Tribunal hace referencia al instructivo del SEA relativo a la consideración de las observaciones, y precisa que los criterios que deben ser utilizados para dar respuesta a las observaciones deben ser; (i) completitud y precisión en cada uno de los temas observados, (ii) autosuficiencia, lo que implica entregar respuestas completas, evitando remisiones genéricas al EIA, DIA, (iii) claridad en la respuesta, tanto en su redacción como en el lenguaje, (iv) sistematización y edición, evitando alterar las observaciones presentadas, y (v) independencia de la respuesta entregada por el titular, la que solo debe servir de referencia, debiendo evitar basarse únicamente en ella.

Ambas sentencias se refieren expresamente a la forma en que debe entenderse "la debida consideración" a la que hace referencia tanto el Acuerdo de Escazú como la normativa nacional. De acuerdo a lo dispuesto por el Segundo Tribunal Ambiental, es necesario que la administración realice una minuciosa revisión de los elementos que fueron objeto de opinión u observación por parte del público conforme a los criterios recién mencionados, pero además, dicha reflexión debe hacerse presente también en el proceso, siendo insuficiente que se responda solamente sobre la decisión final. Este punto se relaciona estrechamente con el primer estándar analizado en este capítulo, pues se ha concluido que los procesos participativos en materia ambiental suelen carecer de importancia al momento de analizar el resultado final del proceso, debido a que la instancia participativa se realiza en una etapa muy posterior del proyecto, lo que dificulta su modificación.

La doctrina también se ha pronunciado sobre lo que acontece en la práctica al momento de fundamentar la decisión final, esgrimiendo que *"si bien el estándar legal pareciera ser alto, de lo señalado en el*

*instructivo se evidencia que a falta de contenido legal o reglamentario que venga a definir qué significa “debidamente consideradas en los fundamentos” la consagración ha perdido fuerza y la Administración (el SEA) ha profundizado esa debilidad. Esto redundaría en que las observaciones realizadas no tengan real influencia en la decisión final, toda vez que el Servicio ha interpretado la forma de considerarlas como responder de acuerdo a lo que el titular ha entregado en el expediente, cuestión que es insuficiente y que no tiene relación con el derecho a la participación ciudadana, ya que las respuestas son apenas una especie de información concentrada, de bajo valor y nulo impacto”<sup>80</sup>. No obstante, no es posible señalar que exista una generalidad de casos en los que se constate una fundación insuficiente, aunque claramente corresponde a un elemento que puede mejorar considerablemente por parte de los organismos encargados.*

En base a lo anterior, es preciso que se realicen esfuerzos por mejorar la respuesta que se entrega por parte de la administración en los procesos ambientales que contemplan instancias participativas, a nivel de proceso y de decisión, siendo relevante que en ambos se aprecien las observaciones hechas por el público. Comprobar por parte de los participantes que las observaciones que realizan son efectivamente analizadas genera, como ya se dijo, una sensación de confianza hacia el proceso, dotándolo de legitimidad ante el “ojo público”, lo que permite una mayor participación futura.

#### **2.2.4. Cuarto estándar: Deber de adecuar los procesos participativos de acuerdo a las características sociales, económicas, culturales, geográficas, con especial atención a los grupos vulnerables y comunidades indígenas**

Al igual que en el derecho de acceso a la información ambiental, el Acuerdo Regional de Escazú en el derecho de participación ciudadana en materia ambiental hace especial referencia a los grupos vulnerables y comunidades indígenas, al tratarse de sujetos especialmente expuestos a las desigualdades y repercusiones negativas de las decisiones medioambientales.

El presente estándar se desprende de los artículos 7.10, 7.11, 7.14 y 7.15, los cuales se refieren respectivamente a; (i) la obligación de establecer condiciones que se adecuen a las características sociales, económicas culturales, geográficas, de género; (ii) la inclusión de los diversos idiomas (en caso que el público mayormente afecte hable alguno distinto al oficial); (iii) al apoyo a los grupos o personas

---

<sup>80</sup> COSTA, E. y BELEMMI, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Año V N° 8. p. 18.



en situación de vulnerabilidad; y por último, (iv) al respeto a las obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

El Acuerdo de Escazú al reconocer la diversidad cultural hace referencia expresa a los derechos que les corresponden a los pueblos indígenas a nivel Latinoamericano, estableciendo en el artículo 7.15 “*En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales*”. Respecto a la frase que se refiere a las “obligaciones internacionales” reviste especial importancia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual corresponde al primer reconocimiento formal de los derechos de los pueblos originarios, y en el que se establece que los Estados son los destinatarios del deber de satisfacer el derecho a la participación en los beneficios para los pueblo indígenas en proyectos de extracción<sup>81</sup>.

El Convenio 169 consagra el derecho a la consulta previa a lo pueblos indígenas, proveniente de su derecho a la autodeterminación y a la protección de la integridad cultural, asegurando que los pueblos indígenas tomen parte en la evaluación de las medidas con potencial de impactar su relación con su tierra y los recursos naturales<sup>82</sup>.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también constituye un instrumento relevante en materia de participación, expresamente el artículo 19 se refiere a la consulta: “*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado*”.

En este estudio sobre las obligaciones que recaen en los Estados para las comunidades indígenas es primordial referirse a la jurisprudencia que ha realizado la Corte IDH en las últimas décadas, ya que en diversas oportunidades ha manifestado la necesidad de establecer atribuciones especiales que se refieran a los pueblos indígenas debido a la marginación y carencias a las que se han visto expuestos a través de los siglos.

---

<sup>81</sup> BARROS, M. 2019. La participación en los beneficios para los pueblos indígenas, recursos naturales y consentimiento previo, libre e informado. Estudios Constitucionales. Año 17, N° 1. Talca. Chile. P. 152.

<sup>82</sup> Ídem. 162.

De esta forma, la Corte IDH ha reconocido que los pueblos indígenas poseen un acercamiento mucho más potente hacia el medio ambiente, lo que deriva a su vez, en un mayor peligro cuando se ven expuestos a proyectos que afectan gravemente la flora y fauna de los lugares en donde habitan. Así lo ha señalado en los casos Yakyé Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, reconociendo que los pueblos indígenas tienen el derecho a ser titulares sobre los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio, y que, privarlos de ellos, los condena a condiciones de miseria y marginación<sup>83</sup>. Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho internacional reconoce el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales y, como consecuencia, el derecho sobre los recursos naturales existentes en estos territorios que han sido tradicionalmente usados para su supervivencia, desarrollo y prosecución de su sistema de vida y de sus costumbres<sup>84</sup>. Esto se condice con lo establecido en el Convenio 169 al declarar la propiedad de los pueblos sobre sus territorios y la obligación de los Estados a entregarles las herramientas necesarias para que no se vean perjudicados con las actividades o proyectos que impacten su entorno cercano.

Asimismo, en torno a la elaboración de estudios de impacto ambiental y social, la Corte IDH ha establecido la obligación de las autoridades de realizar y supervisar los estudios necesarios para asegurar que los proyectos afecten en la menor medida posible a los derechos de los miembros<sup>85</sup>. Y también, la obligación de permitir la participación efectiva del pueblo<sup>86</sup>. Expresamente, señaló en el caso Saramaka que “143. (...) Si el Estado quisiera restringir, legítimamente, los derechos a la propiedad comunal de los miembros del pueblo Saramaka, debe consultar con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en los territorios ocupados tradicionalmente, compartir los beneficios razonables con ellas, y realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social”. Nuevamente, converge el Convenio N° 169 con la Corte IDH al reconocer la importancia que dan los pueblos indígenas a la naturaleza y a su entorno, exigiendo la realización de consultas ex ante hacia las comunidades, a fin de que puedan ser partícipes y manifestarse positiva o negativamente al posible impacto que tendrían las medidas que se pretendan concretar.

---

<sup>83</sup> CALDERÓN, J. s/f. Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío verde. [en línea] <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33329.pdf>> [revisado el 10 de noviembre de 2021]. P. 5.

<sup>84</sup> YAÑEZ, N. 2020. Derechos indígenas a los recursos naturales, al agua y al medio ambiente en el derecho internacional. Anuario de Derechos Humanos. I Bienal Latinoamericana DIDH. Número Especial. p. 128.

<sup>85</sup> CALDERÓN, J. s/f. Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío verde. [en línea] <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33329.pdf>> [revisado el 10 de noviembre de 2021]. P. 6.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

La forma en que debe realizarse la consulta también ha sido tratado por la Corte IDH, estableciendo que debe (a) ser de buena fe y con el fin de llegar a un acuerdo, (b) conforme a las propias costumbres y tradiciones de la comunidad y métodos tradicionales para la toma de decisiones, (c) en las primeras etapas del proyecto en cuestión, (d) previa entrega de toda información relevante y los posibles riesgos conexos<sup>87</sup>.

Incluso, la Corte ha avanzado mucho más en el reconocimiento de derechos hacia los pueblos indígenas, postulando la posibilidad de reconocer el derecho a una personalidad jurídica propia.

*“167. La Corte ha tratado en otras ocasiones el tema del derecho a la personalidad jurídica en el contexto de las comunidades indígenas y ha sostenido que los Estados tienen el deber de procurar los medios y condiciones jurídicas en general necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares”.*

Por consiguiente, se ha entendido que los Estados violan los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad cuando otorgan concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales, incluidos recursos hídricos, en territorios indígenas que no han sido delimitados, demarcados o titulados, sin efectuar una consulta previa efectiva, que recabe el consentimiento libre e informado de los pueblos<sup>88</sup>.

Ahora, continuando con las obligaciones contenidas en el presente estándar, corresponde referirse a la obligación de los Estados de adecuar el proceso participativo introduciendo los ajustes necesarios que permitan atender a las características sociales, culturales y económicas de la población, así como aquellas territoriales (Artículo 7.10)<sup>89</sup>. Este artículo fue redactado especialmente para los países de la región que poseen territorios extensos, o en las que existen asimetrías regionales<sup>90</sup>, a fin de permitir una igualdad material para los habitantes del territorio. Adicionalmente, se agrega la obligación de adecuar el proceso a las condiciones idiomáticas de la población, especialmente en aquellos lugares en que predominen

---

<sup>87</sup> CALDERÓN, J. s/f. Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío verde. [en línea] <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33329.pdf>> [revisado el 10 de noviembre de 2021]. P. 6.

<sup>88</sup> YAÑEZ, N. 2020. Derechos indígenas a los recursos naturales, al agua y al medio ambiente en el derecho internacional. Anuario de Derechos Humanos. I Bienal Latinoamericana DIDH. Número Especial. p. 138.

<sup>89</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215.

<sup>90</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215.

lenguas indígenas<sup>91</sup> y también en localidades en que exista un número considerable de personas que hablen un idioma distinto al oficial en el país.

Por último, el Acuerdo se refiere expresamente a la obligación de los países de la región de eliminar las barreras de entradas existentes para permitir que las personas en situación de vulnerabilidad puedan participar en los procesos que se habiliten en las localidades. Para ello, resulta imperioso que se introduzcan los ajustes necesarios para adecuar el proceso hacia las necesidades de dichos grupos<sup>92</sup>. A su respecto, para asegurar la participación de las personas en situación de vulnerabilidad es primordial fortalecer el derecho de acceso a la información, debiendo adoptar medidas concretas para que los grupos marginados puedan efectivamente acceder a ella y ser partícipes en la adopción de decisiones<sup>93</sup>.

Una vez realizada la aproximación internacional del presente estándar corresponde referirse a la recepción nacional y determinar si la normativa o la jurisprudencia se han pronunciado sobre la importancia de garantizar condiciones equivalentes hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, preocupándose de las condiciones económicas y sociales de la población, y por la integración de los pueblos indígenas en las consultas y políticas públicas relativas al medio ambiente.

Antes de comenzar con la explicación de las normas existentes en esta materia, resulta oportuno mencionar que Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT el 15 de septiembre de 2008, por lo que las obligaciones allí contenidas son plenamente exigibles.

El artículo 34 de la Ley N° 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas dispone: *“Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley”*. A partir de este artículo se crea el Decreto Supremo N° 40 correspondiente al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que remite la consulta indígena al SEIA.

El artículo 85 del DS N° 40 regula la consulta a pueblos indígenas, estableciendo su aplicabilidad en la medida en que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, debiendo diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ídem.* P. 216.

<sup>93</sup> AGUILAR, G. 2020. El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Revista Ius Et Praxis*. Año 26 N° 2. P. 80.

apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo, a través de instituciones representativas para que puedan participar de manera informada, con posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental.

Si bien, lo establecido en el artículo 85 pareciera proporcionar una recepción completa y oportuna de los presupuestos mencionados en el Convenio 169 de la OIT, por parte de la doctrina se han formulado diversas críticas hacia la forma en que se involucraron ambas instituciones, y entre las deficiencias se mencionan que:

*“a) Se crean sin una real y efectiva participación de los pueblos indígenas, en una materia que es central en el ejercicio de los derechos que les otorga tanto el pacto 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y ahora la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

*b) Se excluyen del reglamento los proyectos de inversión, los que se reglamentan a través del D.S. N° 40 de 2013 que complementa la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. No obstante lo numeroso de ellos y la importancia que tiene para su concreción la Consulta, toda vez que estos se proyectan en territorios indígenas. El reglamento los remite al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; esta es una grave deficiencia, porque no da cuenta en el Reglamento de la existencia de uno de los factores de principal desencuentro entre el Estado y los pueblos indígenas: Las diferentes y contra puestas concepciones que se tiene sobre la idea de desarrollo y sobre el uso de la tierra”<sup>94</sup>.*

Respecto a este tema en específico, la fundación FIMA ha mencionado que *“en particular, en materia ambiental, las resoluciones de calificación ambiental son medidas administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, debiendo aplicarse el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, nuestra legislación mediante el D.S. N°66/2014 Min. Desarrollo Social y el Reglamento del SEIA, limitó la consulta indígena solo a aquellos casos en que se esté evaluando un proyecto mediante EIA que provoque impactos específicos (artículos 7, 8, 10 del reglamento del SEIA), considerando para el caso*

---

<sup>94</sup> ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (Una breve revisión a los D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente). Estudios Constitucionales. Año 15. N° 1. Talca. Chile. P. 140-141.

de las DIAs y para aquellos EIA que declaren otros impactos (se ubiquen o no dentro de territorio indígena) “reuniones con grupos humanos” (artículos 85 y 86 Reglamento del SEIA)”<sup>95</sup>.

El requisito de buena fe exigido en el Convenio 169 ha sido analizado por algunos autores, quienes han sostenido que la normativa presenta algunas incongruencias con este principio, por ejemplo, el artículo 85 inciso segundo del DS N° 40 dispone que en el proceso participarán los pueblos indígenas afectados “de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta”. Es más, incluso se han formulado críticas que señalan que la principal desconfianza de los pueblos indígenas sobre el procedimiento de consulta deriva en las dudas existentes sobre la real preocupación por parte del Estado de crear efectivamente procedimientos e instrumentos que se funden en un principio de buena fe<sup>96</sup>.

En la práctica, en cuanto al requisito de “afectación directa”, se le ha dado una interpretación extensiva por parte de la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 85.957-2021, en el cual ha establecido que “esta Corte ya ha emitido diversos pronunciamientos concernientes al sentido y alcance que a ella debe darse, indicando que la afectación de un pueblo se “produce cuando se ven afectadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su desarrollo económico y cultural” (CS Rol: 16.817-2013; CS Rol : 817-2016; CS Rol: 138.439-2020).” En relación a esto, la doctrina ha dicho que “lo que se requiere es que sea posible que la medida que se piensa adoptar tenga impactos en los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, particularmente su integridad y supervivencia cultural y autonomía (...) lo que se trata es de garantizar los derechos de estos pueblos frente a cualquier decisión del Estado que pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, pues la consulta previa es un mecanismo de visibilización de impactos en un contexto de interculturalidad”<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 20 de noviembre de 2021]. P. 43-44.

<sup>96</sup> ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (Una breve revisión a los D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente). Estudios Constitucionales. Año 15. N° 1. Talca. Chile. P. 147.

<sup>97</sup> MEZA-LOPENHANDÍA, M., NUÑEZ, N. y ALWYN, J. 2013. Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Editorial Lom DICCIONES. P. 397-398.

En cuanto al análisis del D.S. N° 66, también se han formulado una serie de críticas por parte de la doctrina que apuntan a falencias estructurales en la Consulta Indígena;

*“a) No aparece completo el tipo de organismos del Estado que estarán normados o no por este decreto, como por ejemplo: Municipalidades, Indap, Conaf, Sernapesca;*

*b) No hay explicación alguna que permita comprender la referencia a las medidas administrativas regladas y no regladas<sup>53</sup>;*

*c) No queda claro el papel de la Consulta frente a normas legislativas y a la ratificación de convenios internacionales, ya que sólo se plantea la Consulta a medidas iniciadas por el Ejecutivo y no se refiere a las diferentes etapas de reformas que pueden sufrir los proyectos<sup>54</sup>;*

*d) los plazos que señala el Reglamento son muy rígidos y ello no es compatible con las formas y lógicas culturales propias de los pueblos indígenas”<sup>98</sup>*

Los argumentos recién expuestos solamente corresponden a algunas de las críticas que se han formulado a la estructura de la normativa nacional en torno a la adopción del Convenio N° 169 pues existen muchos otros aspectos a considerar, los cuales no serán revisados en el presente trabajo atendida su extensión. Sin embargo, el contenido recién revisado es suficiente para entender que existen varias discrepancias respecto a la aplicación y efectividad del procedimiento de consulta indígena, así como también, sobre cómo debería abordarse correctamente esta consulta, a fin de cumplir con lo dispuesto en el Convenio 169 de forma óptima.

En cuanto a la jurisprudencia, la Excma. Corte Suprema ha expresado lo relevante que representa efectuar cuando correspondan las consultas indígenas en los proyectos ambientales. En la sentencia Rol 138.439-2020 se determinó la obligación de establecer un procedimiento de consulta indígena respecto al proyecto de mejoramiento del Parque Nacional Villarrica. En cuanto a los argumentos, en el considerando undécimo se señala que “ (...) *al materializar la ejecución de un proyecto que incide sobre tierras que reconocidamente tienen un uso religioso y cultural por parte de los pueblos indígenas, sin realizar de manera previa un Procedimiento de Consulta Indígena en los términos que se ha venido*

---

<sup>98</sup> ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (Una breve revisión a los D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente). Estudios Constitucionales. Año 15. N° 1. Talca. Chile. P. 147.

*razonando, ha incumplido la obligación a que voluntariamente se sometió el Estado de Chile al ratificar el Convenio N° 169, vigente desde el 15 de septiembre de 2009 (...). Tal carencia torna ilegal las decisiones, al faltar el deber de consulta que debía acatar la autoridad por imperativo legal, aspecto que lesiona la garantía de igualdad ante la ley, porque al no aplicarse la consulta que el Convenio dispone, se niega un trato de iguales a los recurrentes”.* Concretamente, la Excma. Corte Suprema reconoce la importancia sobre este territorio, a nivel cultural y religioso y obliga a ejecutar un procedimiento de consulta indígena, el cual fue evitado en el proceso impugnado por considerarse innecesario al “no existir afectación hacia las comunidades o personas naturales” en el entorno, como señala la autoridad administrativa en su libelo.

Así también, en cuanto a la forma en que debe realizarse la consulta indígena, la Corte en su fallo Rol 125.619-2020 confirma la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción que acogió el recurso en contra el Ministerio de Energía, en el que se alegó por parte de las agrupaciones indígenas recurrentes que el proceso participativo de marras, consistió únicamente en la grabación de una entrevista telefónica sobre la elaboración de la Guía para el Desarrollo Participativo de Proyectos de Energía, lo que no se adecuaba a las exigencias que establece el Convenio 169 de la OIT. De esta forma, la CA de Concepción señaló que debe realizarse un procedimiento de consulta indígena, ya que las actuaciones realizadas no pueden considerarse como un etapa válida de participación indígena y que la convocatoria hecha por el Ministerio de Energía infringió las obligaciones contraídas por el Estado de Chile contenidas en el artículo 6.1, letras a y b del Convenio, en relación con los artículos 2 y 9 de la Ley N° 19.253.

Por último, el reciente fallo de la Excma. Corte Suprema, en la causa Rol N° 85.957-2021 se ha pronunciado favorablemente en torno al respecto irrestricto a la Consulta Indígena, estableciendo en su considerando primero que *“la no realización de la consulta indígena de conformidad al artículo 6 N°1 a) del Convenio N° 169 de la OIT, resulta en una omisión vulneratoria de su derecho constitucional de igualdad ante la ley”.*

Retomando el estudio de las obligaciones a nivel nacional, resulta pertinente revisar el deber de establecer condiciones propicias para que los procedimientos que contemplan instancias de participación ciudadana se adecúen a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género a lo largo del país (artículo 7.10 del Acuerdo de Escazú). En la normativa nacional, el artículo 83 del Reglamento del SEIA establece que deberán realizarse actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de afluencia del proyecto en evaluación. A pesar de que esta norma



pareciera abordar de manera clara lo establecido en el Acuerdo de Escazú, solamente está contemplada para los procesos del SEIA, mientras que en el contexto de producción de normas (EAE) no existe norma que se remita a una adecuación respecto a las características recién mencionadas.

Continuando con esta obligación, el Acuerdo hace referencia expresa al deber de los Estados de adecuar los procesos para que se adapten a las características geográficas del lugar, lo que resulta clave en los países con territorios muy extensos o en casos de las asimetrías regionales<sup>99</sup>. En Chile esta obligación es especialmente relevante pues atendidas las características geográficas del país, la distribución demográfica en las diversas ciudades, localidades y pueblos varía significativamente, lo que genera una desigualdad de oportunidades a nivel de acceso a información, lo que a su vez repercute fuertemente en los procesos participativos. La forma en la que se intentó solucionar las brechas producidas por razones geográficas fue adoptar un modelo ambiental descentralizado para el SEA, el cual corresponde a un organismo público descentralizado y regionalmente desconcentrado, conformado por Direcciones Regionales de Evaluación ambiental con personalidad jurídica y patrimonio propio en cada región del país. Sin embargo, la sola existencia de dichas direcciones no permite asegurar per sé que se incentive la participación de las localidades más alejadas.

Resulta primordial que este estándar sea consagrado nacionalmente, especialmente respecto a aquellos casos en que deban realizarse EIA y DIA en localidades que presentan problemas de acceso a internet. Actualmente en Chile, de acuerdo a lo señalado por la OCDE en 2019, existen 1495 localidades sin ningún tipo de conectividad, y 200 comunas que cuentan con menos de 20% de conectividad fija<sup>100</sup>, lo que afecta directamente en la información que disponen los habitantes de esas comunidades, pues en muchos casos ni siquiera estarán enterados de que se realizará una evaluación ambiental, ni mucho menos que pueden realizar observaciones en las instancias participativas establecidas.

Respecto a la obligación idiomática contemplada en el Acuerdo, no existe norma o mandato general sobre la necesidad de adecuar los procesos de participación ciudadana en caso de que el público afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales (ya sean pueblos originarios o comunidades

---

<sup>99</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215

<sup>100</sup> SUBTEL. 2019. Chile sube cinco lugares en ranking OCDE de penetración de accesos móviles a Internet. [en línea]. <<https://www.subtel.gob.cl/chile-sube-cinco-lugares-en-ranking-ocde-de-penetracion-de-accesos-moviles-a-internet/>> [revisado el 03 de diciembre de 2021].

inmigrantes)<sup>101</sup>, lo que resulta especialmente grave en términos de respeto a los derechos de las comunidades indígenas.

Junto a ello, la adecuación idiomática hacia las personas o grupos migrantes no hispanohablantes resulta un tema especialmente relevante actualmente, y si bien, respecto al derecho de acceso a la información se encuentra la obligación de disponer la información en diversos idiomas, en el derecho de participación no es posible observar el mismo estándar.

Como ya se ha mencionado a lo largo de este proyecto, las personas en situación de vulnerabilidad se encuentran especialmente afectas a sufrir los efectos del cambio climático y de los proyectos que puedan dañar el medio ambiente. Por ello, existe internacionalmente una preocupación por proteger a este grupo y dotarles de las herramientas necesarias para que puedan acceder a la información que necesitan para llegar a ser actores activos en la comunidad, dar a conocer su opinión y exigir sus derechos. No obstante, en el caso chileno no existe ninguna norma que se refiera a esta obligación, ni que aluda a identificar y apoyar a aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad para que puedan acceder a los procesos participativos, y expresar su opinión.

Lo anterior, es particularmente grave, pues Chile es un país en el que existe una alta tasa de desigualdad económica y social<sup>102</sup>, y tal como se relata en los párrafos anteriores, la obligación de promover la disminución en las brechas sociales existentes adquiere especial relevancia para concebir la democracia ambiental, y así, permitir que toda persona a lo largo del territorio pueda disponer de los medios necesarios para participar en los procesos ambientales que puedan establecerse en sus localidades.

Por todo lo anteriormente mencionado, queda de manifiesto que el presente estándar es el que posee la peor recepción a nivel nacional. Existen múltiples deficiencias a nivel estructural y es primordial que sean trabajadas, que se integren a las personas en situación de vulnerabilidad, se creen espacios propicios para que puedan participar, así como también, atendiendo a las condiciones sociales, culturales, geográficas y económicas. Reconocer la importancia de la participación de todos los actores de la sociedad es el punto inicial para avanzar en una sociedad democrática, especialmente, en cuanto al dogma actual relativo a la “democracia ambiental”. Y por supuesto, integrar las críticas que se han formulado al procedimiento de consulta también es un factor decisivo para avanzar, y lograr que las

---

<sup>101</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 20 de noviembre de 2021]. P. 41.

<sup>102</sup> OCDE. 2021. La OCDE insta a Chile a que se centre en reducir las desigualdades para reforzar la recuperación social y económica del COVID-19. [en línea] <<https://www.oecd.org/fr/presse/la-ocde-insta-a-chile-a-que-se-centre-en-reducir-las-desigualdades-para-reforzar-la-recuperacion-social-y-economica-del-covid-19.htm>> [revisado el 07 de diciembre de 2021]

comunidades puedan efectivamente considerar que las instancias participativas que se les están otorgando son vinculantes en las tomas de decisiones ambientales.

### 2.2.5. Cuadro comparativo

Al igual que en el capítulo anterior, una vez hecho el análisis de los cuatro estándares recogidos en el Acuerdo de Escazú sobre el derecho de participación pública en asuntos ambientales, así como también la revisión de cada uno de ellos en el marco jurídico nacional, se presentará al final de este capítulo un cuadro comparativo en el que se revisarán sus principales ítems, a fin de generar una síntesis de los contenidos estudiados.

Asimismo, en concordancia al primer cuadro, con el propósito de generar una presentación ordenada, los estándares se establecerán en el orden en que fueron analizados en el presente proyecto, y en la columna lateral izquierda se revisará su cumplimiento individual en materia nacional. Para calificar la normativa chilena en torno a las obligaciones contenidas en los estándares se utilizarán los siguientes enunciados:

- (a) Cumple correctamente
- (b) Cumple parcialmente
- (c) Cumple escasamente
- (d) No cumple

Estándar	Cumplimiento en la normativa nacional
<p>1. <u>Deber de garantizar mecanismos de participación desde etapas iniciales, con plazos razonables e informados</u></p> <p>El presente estándar establece los elementos mínimos necesarios para desarrollar procesos de participación en asuntos ambientales.</p>	<p><u>Cumple parcialmente</u></p> <p>El artículo 4 de la Ley N° 19.300 establece que <i>“es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”</i>. Lo que refleja una preocupación por parte del</p>

<p>Obliga a los Estados a realizar instancias participativas en las etapas iniciales de los proyectos con el objeto de asegurar al público que su opinión será debidamente analizada.</p> <p>El Acuerdo establece que los plazos que se contemplen en las etapas participativas deben ser razonables, tanto en su vertiente informativa como participativa. Se entiende que el plazo podrá variar entre los diversos procesos participativos (de carácter general o particular), dependiendo de las características propias de los mecanismos.</p> <p>El contenido mínimo que deberá contener la comunicación en la que se informe el proceso, corresponde a:</p> <p>(a) el tipo de naturaleza de la decisión ambiental de la que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico.</p> <p>(b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas.</p> <p>(c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública.</p> <p>(d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.</p>	<p>Estado de fomentar instancias de participación ciudadana en asuntos ambientales, acorde a las exigencias internacionales propuestas por el Acuerdo.</p> <p>La legislación nacional contempla diversas instancias participativas para proyectos que revistan carácter ambiental, entre las que se encuentran los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y la consulta indígena, regidos por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).</p> <p>La normativa distingue entre aquellos proyectos que deben ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y los que no requieren evaluación. Respecto a la primera mención, se encuentran aquellos proyectos o actividades que deben ingresar obligatoriamente en el SEIA por encontrarse expresamente mencionados en el artículo 10 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y en el Reglamento del SEIA.</p> <p>Además, el artículo 7 bis de la Ley 20.417 contempla la existencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual corresponde a un procedimiento realizado por el ministerio sectorial respectivo para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.</p>
--	--

En cuanto a la obligación de contemplar mecanismos de participación desde etapas iniciales, el proceso de la EIA establece en el artículo 93 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que se publicarán en el Diario Oficial en el primer día hábil la lista de los proyectos sujetos a EIA, contemplando un plazo de 60 días para formular observaciones. El proceso de EAE en el artículo 17 de su Reglamento establece un plazo de 30 días para poder formular observaciones.

Sin embargo, la OCDE ha manifestado en la Evaluación de Desempeño Ambiental de 2016, que existe una grave falencia en los procesos participativos ambientales, pues éstos se realizan en etapas demasiado tardías, lo que impide que puedan incidir efectivamente en los proyectos. Esta crítica se ha realizado tanto a nivel de creación de normas generales (EAE) como de proyectos particulares (EIA).

Respecto a la información mínima exigida, la normativa nacional es suficiente. En el caso de las EIA, el artículo 93 de su Reglamento contempla que los antecedentes que deben ser publicados son; (a) nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, (b) ubicación del lugar o zona y comuna en la que el proyecto o actividad se pretende ejecutar, (c) indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata, indicando especialmente aquellos que

generan cargas ambientales, (d) fecha en que el proyecto o actividad se presentó a evaluación.

No obstante, en la práctica se han constatado ciertos problemas que se refieren a la falta de información necesaria para instruir a la población sobre el proceso. En estos casos, los Tribunales Ambientales han optado por anular el proceso participativo. Específicamente, en el fallo causa Rol R-35-2014 el Segundo Tribunal Ambiental ha declarado que *“la información o su disponibilidad fue insuficiente [...] siendo imposible asegurar que hubo debida consideración de las observaciones ciudadanas, lo que constituirá un vicio de tal entidad, que sólo es corregible con la correspondiente declaración de nulidad”*.

Por otro lado, otra crítica que se ha realizado por la doctrina se refiere al momento en el que la autoridad competente recibe las opiniones vertidas en los procedimientos participativos, ya que, si bien existen *“en el SEIA herramientas que permiten a la comunidad hacerse parte del proceso y recibir respuesta, existiendo además la obligación de que ello sea hecho de forma comprensible e inclusiva.(...) la práctica no ha podido superar las asimetrías de información y la incidencia de la comunidad en la decisión final ha quedado circunscrita a la capacidad técnica que fortuitamente pueda tener una comunidad o no. Con ello, sostenemos que el sistema se encuentra claramente en deuda con el*

	<p><i>cumplimiento de la función comunitaria de la participación ciudadana</i>”<sup>103</sup>.</p> <p>La “capacidad técnica” requerida por parte de los organismos ambientales en los procedimientos participativos provoca una barrera de entrada entre los observantes, pues los organismos suelen guiarse únicamente por aquellas observaciones realizadas en lenguaje técnico y especializado sobre el asunto.</p> <p>Más aún, a partir de un análisis de casos realizada entre los años 2010 a 2015, se resolvió que las observaciones no solamente deben ser presentadas en términos técnicos, sino que también deben ser fundadas, es decir, expresadas en términos que puedan ser procesadas por los técnicos encargados, lo que convierte a la participación ciudadana en un asunto cada vez más excluyente<sup>104</sup>.</p> <p>Lo anterior genera un problema de confianza y representatividad en el proceso, los ciudadanos que no manejan un lenguaje técnico se sienten (justificadamente) excluidos de estas instancias, provocando un declive en el porcentaje final de participación, lo que atenta directamente a la legitimación de los proyectos ambientales sometidos a procesos de participación.</p>
--	--

<sup>103</sup> COSTA, E. y BELEMMI, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Año V N° 8. P. 19.

<sup>104</sup> LARA, M. y LETERLIER, D. 2020. Mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación chileno. Revista de Gestión Pública. V. 6. N° 2. P. 299.

	<p>A partir de lo anterior, queda en evidencia la necesidad de mejorar encarecidamente los procedimientos participativos para que integren a toda la comunidad, así como lo dispone el Acuerdo de Escazú. Deben recogerse las críticas formuladas a los procedimientos del SEA y a la EAE, asegurando que se respeten los aspectos de forma, tales como la debida información, los plazos razonables y que se garantice un proceso participativo desde etapas iniciales. Eliminando la barrera de entrada técnica que ha establecido el SEA como pre-requisito para las observaciones.</p>
<p>2. <u>Garantizar la accesibilidad y publicidad de la decisión</u></p> <p>El presente estándar se encuentra recogido entre los artículos 7.8 y 7.9 del Acuerdo Regional.</p> <p>La obligación de los Estados recae en informar oportunamente sobre la decisión, los motivos y fundamentos que la sustentan, junto a la forma en la que se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por el público.</p> <p>La decisión debe ser de carácter público y en formato accesible para que cualquier ciudadano pueda revisarla.</p>	<p><u>Cumple parcialmente</u></p> <p>En el ámbito nacional existe normativa tanto a nivel de EAE como EIA que regula la decisión que deben entregar los órganos administrativos.</p> <p>A nivel de SEIA, el artículo 91 del Reglamento establece el derecho a obtener una respuesta fundada de <i>“las observaciones que se hubieren recibido dentro del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo anterior y que cumplan los demás requisitos señalados en ese artículo, serán evaluadas técnicamente y consideradas en el Informe Consolidado de Evaluación, el que deberá estar disponible en el sitio web del Servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto o actividad. Además, en su inciso 3° establece que la resolución podrá publicarse en un diario o periódico de la capital de la región o en el Diario</i></p>



	<p>Oficial, o también al correo electrónico del solicitante (en caso de haber mencionado alguno).</p> <p>Al igual que en el análisis del I Capítulo del presente proyecto, se critica en el apartado 2.2.2. el excesivo uso de tecnicismos en las respuestas entregadas por el SEA, lo que provoca asimetrías de información entre aquellas personas especialistas y aquellas no letradas en el tema. Lo que a su vez, debe relacionarse con en el apartado 2.2.1., en el que se verificó que los organismos administrativos suelen guiarse únicamente por aquellas observaciones realizadas en términos técnicos.</p> <p>Ahora, a nivel de creación de normas generales, el Reglamento de la EAE establece en su artículo 24 inciso final que, una vez recibidas las observaciones y cumplido el plazo, el órgano analizará las observaciones y señalará en la resolución de término la manera en que han sido consideradas. El problema se suscita a nivel de notificación, pues no existe normativa que señale la manera en que se realizará la notificación de la respuesta que debe entregarse a los solicitantes. Solamente se establece que la información permanecerá en el “Sistema de Información de la Evaluación Ambiental Estratégica”.</p> <p>En base a lo anterior, es de suma importancia que el SEA reconozca las críticas que han sido formuladas respecto al alto contenido técnico en la redacción de sus respuestas, pues debe entenderse que el público hacia el que van</p>
--	--

	<p>dirigidas las resoluciones difícilmente serán capaces de comprender la información. Asimismo, a nivel de EAE deben subsanarse los problemas relativos a la entrega de la decisión hacia los participantes.</p>
<p>3. <u>Garantizar que la participación sea debidamente considerada en la decisión final</u></p> <p>El presente estándar se desprende de los artículos 7.4, 7.7 y 7.8 del Acuerdo Regional. La relevancia que reviste recoger debidamente las observaciones realizadas por el público se relaciona con el objeto del derecho a la participación pública ambiental, este es, generar instancias reflexivas en las que puedan intervenir los distintos actores de la sociedad.</p> <p>En este sentido, contemplar en el Acuerdo Regional un estándar que genere la obligación hacia la administración de revisar, analizar y considerar las apreciaciones que se realizan por parte de la población es sumamente relevante para dotar de confianza las instancias participativas ambientales, y así afianzar las bases de la democracia ambiental.</p> <p>Respecto a este tema, diversos autores han concluido que <i>“la participación del público no es una instancia inocua o meramente decorativa en</i></p>	<p><u>Cumple escasamente</u></p> <p>En el contexto nacional, se debe distinguir entre el proceso seguido ante el SEA y el de consulta pública de las EAE. En el primer caso, el artículo 91 de su Reglamento establece el derecho a recibir una respuesta fundada sobre las observaciones ciudadanas, a través de correo electrónico (en caso de haber manifestado alguno) o mediante una publicación en el Diario Oficial y en un diario o periódico de circulación regional o nacional en los casos en que deba comunicarse a un gran número de personas<sup>106</sup>.</p> <p>Además, en el Oficio Ordinario N° 130.528 dictado por el Director Ejecutivo del SEA se regula el alcance del deber de evaluar las observaciones y de dar respuesta fundada de ellas, debiendo <i>“hacerse cargo de la materia observada durante el proceso de evaluación ambiental o, en otras palabras, incorporar al proceso respectivo la preocupación ambiental levantada por el observante, para luego, a la luz de lo anterior, dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía durante el proceso formal de</i></p>

<sup>106</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 02 de octubre de 2021]. P. 40.

<p><i>lo que respecta a la decisión que va a adoptarse. Muy por el contrario, sus observaciones deben considerarse en el acto estatal decisorio de la autoridad pública. Incluso esta deberá tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación y, a la vez, valorar el conocimiento local y las interacciones de las diferentes visiones y saberes (...)</i><sup>105</sup>.</p> <p>El Acuerdo establece que debe elaborarse un informe final que contenga una indicación fundada de la decisión, indicando en particular el modo en que se tuvieron en consideración las observaciones formuladas.</p>	<p><i>participación ciudadana de los proyectos sometidos a evaluación (...)</i>”.</p> <p>En cuanto al procedimiento de la EAE, en el artículo 24 inciso final del reglamento relativo al proceso de consulta pública, establece que “<i>recibidas las observaciones y cumplido el plazo señalado anteriormente, el órgano responsable analizará dichas observaciones y señalará en la Resolución de Término, la forma en que han sido consideradas</i>”.</p> <p>Sin embargo, en la práctica han existido diversos fallos en los que se ha dejado en evidencia la falta de fundamentación necesaria por parte los entes administrativos. En este sentido, el Segundo Tribunal Ambiental en la causa Rol R- 131-2016 ha establecido que los criterios que deben ser utilizados para dar respuesta a las observaciones deben ser; (i) completitud y precisión en cada uno de los temas observados, (ii) autosuficiencia, lo que implica entregar respuestas completas, evitando remisiones genéricas al EIA, DIA, (iii) claridad en la respuesta, tanto en su redacción como en el lenguaje, (iv) sistematización y edición, evitando alterar las observaciones presentadas, y (v) independencia de la respuesta entregada por el titular, la que solo debe servir de referencia, debiendo evitar basarse únicamente en ella.</p>
--	--

<sup>105</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 224.

	<p>De acuerdo a lo dispuesto por el Segundo Tribunal Ambiental, es necesario que la administración realice una minuciosa revisión de los elementos que fueron objeto de opinión u observación por parte del público conforme a los criterios recién mencionados, pero además, dicha reflexión debe hacerse presente también en el proceso, siendo insuficiente que se responda solamente sobre la decisión final.</p> <p>La doctrina también se ha pronunciado sobre la obligación de fundamentar la decisión final, esgrimiendo que <i>“si bien el estándar legal pareciera ser alto, de lo señalado en el instructivo se evidencia que a falta de contenido legal o reglamentario que venga a definir qué significa “debidamente consideradas en los fundamentos” la consagración ha perdido fuerza y la Administración (el SEA) ha profundizado esa debilidad. Esto redundando en que las observaciones realizadas no tengan real influencia en la decisión final, toda vez que el Servicio ha interpretado la forma de considerarlas como responder de acuerdo a lo que el titular ha entregado en el expediente, cuestión que es insuficiente y que no tiene relación con el derecho a la participación ciudadana, ya que las respuestas son apenas una especie de información concentrada, de bajo valor y nulo impacto”</i><sup>107</sup>.</p>
--	---

<sup>107</sup> COSTA, E. y BELEMMI, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Año V N° 8. p. 18.

	<p>En base a lo anterior, es preciso que se realicen esfuerzos por mejorar la respuesta que se entrega por parte de la administración en los procesos ambientales que contemplan instancias participativas, a nivel de proceso y de decisión, siendo relevante que en ambos se aprecien las observaciones hechas por el público. Comprobar por parte de los participantes que las observaciones que realizan son efectivamente analizadas genera, como ya se dijo, una sensación de confianza hacia el proceso, dotándolo de legitimidad ante el “ojo público”, lo que permite una mayor participación futura.</p>
<p>4. <u>Deber de adecuar los procesos participativos de acuerdo a las características sociales, económicas, culturales, geográficas, con especial atención a los grupos vulnerables y comunidades indígenas</u></p> <p>El Acuerdo de Escazú otorga gran importancia al reconocimiento de los derechos de personas en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas. Asimismo, al igual que en el derecho de acceso a la información ambiental, establece obligaciones especiales a los Estados para que estos grupos puedan ejercer correctamente su derecho a la participación pública.</p> <p>Las obligaciones relativas a este estándar se desprenden de los artículos 7.10, 7.11, 7.14 y 7.15, y se refieren a; (a) ; la obligación de</p>	<p><u>Cumple escasamente</u></p> <p>Tal como se explicó en el apartado 2.2.4., Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT el 15 de septiembre de 2008, por lo que las obligaciones contenidas en ese instrumento le son plenamente exigibles.</p> <p>El artículo 34 de la Ley N° 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas dispone: “<i>Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley</i>”. A partir de este artículo se crea el Decreto Supremo N° 40 correspondiente al Reglamento del Sistema de Evaluación de</p>

<p>establecer condiciones que se adecuen a las características sociales, económicas culturales, geográficas, de género; la inclusión de los diversos idiomas (en caso que el público mayormente afecte hable alguno distinto al oficial); (b) al apoyo a los grupos o personas en situación de vulnerabilidad; (c) al respeto a las obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p> <p>El Acuerdo se refiere expresamente a la obligación de los países de la región de eliminar las barreras de entradas existentes para permitir que las personas en situación de vulnerabilidad puedan participar en los procesos que se habiliten en las localidades. Para ello, resulta imperioso que se introduzcan los ajustes necesarios para adecuar el proceso hacia las necesidades de dichos grupos.</p> <p>Junto a lo anterior, se contempla en el Acuerdo la obligación de los Estados de adecuar el proceso participativo introduciendo los ajustes necesarios que permitan atender a las características sociales, culturales y económicas de la población, así como aquellas territoriales (Artículo 7.10)<sup>108</sup>. Este artículo fue redactado especialmente para los países de la región que poseen territorios extensos, o en las que existe asimetrías</p>	<p>Impacto Ambiental, que remite la consulta indígena a este procedimiento. Además, existe normativa expresa que reglamenta la Consulta Indígena en el D.S. 66 de 2013.</p> <p>El artículo 85 del DS N° 40 regula la consulta a pueblos indígenas, estableciendo su aplicabilidad en la medida en que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, debiendo diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo, a través de instituciones representativas para que puedan participar de manera informada, con posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental.</p> <p>Relativo al estudio particular de la normativa, los preceptos que regulan la consulta indígena han sido objeto de variadas críticas por parte de la doctrina, se reprocha en la normativa que la afectación tenga que ser directa, pues es un requisito que no se pide para las EIA, lo que termina en una exclusión de proyectos del sistema de consulta indígena. Se reprocha también la falta de incidencia real de este procedimiento, lo que ha llevado a una desconfianza por parte de los pueblos a participar. Así también, se ha criticado que la normativa ha sido creada “<i>sin una real y</i></p>
---	---

<sup>108</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215.

<p>regionales<sup>109</sup>, a fin de permitir una igualdad material para los habitantes del territorio.</p>	<p><i>efectiva participación de los pueblos indígenas</i><sup>110</sup>.</p>
<p>Además de ello, en el apartado 2.2.4. se revisaron también las obligaciones derivadas de otros instrumentos internacionales que hacen referencia también a estos grupos, tal como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p>	<p>En la práctica, en cuanto al requisito de “afectación directa”, se le ha dado una interpretación extensiva por parte de la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 85.957-2021, en la cual se ha establecido que “<i>esta Corte ya ha emitido diversos pronunciamientos concernientes al sentido y alcance que a ella debe darse, indicando que la afectación de un pueblo se “produce cuando se ven afectadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su desarrollo económico y cultural” (CS Rol: 16.817-2013; CS Rol : 817-2016; CS Rol: 138.439-2020)</i>”. En relación a esto, la doctrina ha dicho que “<i>lo que se requiere es que sea posible que la medida que se piensa adoptar tenga impactos en los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, particularmente su integridad y supervivencia cultural y autonomía (...) lo que se trata es de garantizar los derechos de estos pueblos frente a cualquier decisión del Estado que pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, pues la consulta previa es un</i></p>

<sup>109</sup> PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL. P. 215.

<sup>110</sup> ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (Una breve revisión a los D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente). Estudios Constitucionales. Año 15. N° 1. Talca. Chile. P. 140-141.

	<p><i>mecanismo de visibilización de impactos en un contexto de interculturalidad</i><sup>111</sup>.</p> <p>En cuanto al análisis del D.S. N° 66, también se han formulado una serie de críticas que apuntan a falencias estructurales en la Consulta Indígena;</p> <p><i>“a) No aparece completo el tipo de organismos del Estado que estarán normados o no por este decreto, como por ejemplo: Municipalidades, Indap, Conaf, Sernapesca;</i></p> <p><i>b) No hay explicación alguna que permita comprender la referencia a las medidas administrativas regladas y no regladas;</i></p> <p><i>c) No queda claro el papel de la Consulta frente a normas legislativas y a la ratificación de convenios internacionales, ya que sólo se plantea la Consulta a medidas iniciadas por el Ejecutivo y no se refiere a las diferentes etapas de reformas que pueden sufrir los proyectos;</i></p> <p><i>d) los plazos que señala el Reglamento son muy rígidos y ello no es compatible</i></p>
--	--

---

<sup>111</sup> MEZA-LOPENHANDÍA, M., NUÑEZ, N. y ALWYN, J. 2013. Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Editorial lome DICIONES. P. 397-398.



*con las formas y lógicas culturales propias de los pueblos indígenas”<sup>112</sup>*

Continuando con el análisis de las obligaciones, no existe norma o mandato general sobre la necesidad de adecuar los procesos de participación ciudadana en caso de que el público afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales (ya sean pueblos originarios o comunidades inmigrantes)<sup>113</sup>, lo que resulta especialmente grave en términos de respeto hacia las comunidades indígenas, pues no se les reconoce un derecho que se encuentra recogido internacionalmente desde el Convenio 169.

A su vez, tampoco existe ninguna norma que se refiera a la obligación de adecuar los procesos participativos para que puedan acceder aquellos grupos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y tampoco normativa que aluda a identificarlos.

Respecto a la adecuación geográfica, el SEA corresponde a un organismo público, descentralizado y regionalmente desconcentrado, conformado por Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental. No obstante, la sola existencia de estas direcciones no responde a las exigencias establecidas por el Acuerdo de Escazú.

<sup>112</sup> ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (Una breve revisión a los D.S. N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente). Estudios Constitucionales. Año 15. N° 1. Talca. Chile. P. 147.

<sup>113</sup> FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] <<https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 20 de noviembre de 2021]. P. 41.

	<p>Por todo lo anteriormente expresado, es posible señalar que existen múltiples deficiencias a nivel estructural y resulta primordial que sean trabajadas. Para ello, debe integrarse a las personas en situación de vulnerabilidad, crear espacios propicios para que puedan participar, que se ajusten a las condiciones sociales, culturales, geográficas y económicas de la población.</p> <p>Reconocer la importancia de la participación de todos los actores de la sociedad es el punto inicial para avanzar en una sociedad democrática. Y por supuesto, integrar las críticas que se han formulado al procedimiento de consulta también es un factor decisivo para avanzar, y lograr que las comunidades puedan efectivamente considerar que las instancias participativas que se les están otorgando son vinculantes en las tomas de decisiones ambientales.</p>
--	---

## CONCLUSIONES

Al haber analizado las obligaciones presentes en el Acuerdo de Escazú, su relación con distintos instrumentos internacionales y jurisprudencia de la Corte IDH, junto a la revisión de los mismos en el marco jurídico nacional, es posible delimitar y ponderar los ítems fundamentales expresados en el presente proyecto.

Lo primero que debe mencionarse como conclusión dice relación con el proyecto mismo recién presentado, pues los estándares utilizados a lo largo de la presente tesis para guiar el análisis de las obligaciones fueron desarrollados a partir de una interpretación propia del Acuerdo Regional de Escazú, derivado de un exhaustivo estudio personal del instrumento internacional, en el que se demarcaron las obligaciones, se sintetizaron y agruparon en los estándares analizados. Los que correspondieron a 6 a nivel de derecho de acceso a la información ambiental y 4 a nivel de derecho de participación pública en asuntos ambientales.

La búsqueda de dichos estándares ya es, de por sí, un avance en esta materia, ya que la aproximación establecida en este proyecto no ha sido realizada por algún otro autor en el ámbito nacional. No obstante esto último, actualmente existen varios textos que llevan por título, o hacen referencia a los estándares del Acuerdo de Escazú, pero en ninguno se efectúa una sistematización sobre cuáles serían dichos estándares, ni se les agrupa con el propósito de sistematizarlos.

El reconocimiento de los estándares recién presentados sobre el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación ambiental significa un aporte en estas materias a nivel nacional y latinoamericano. Este avance permite que más personas puedan interesarse e introducirse en el estudio de la temática ambiental internacional, pues pueden conocer sobre las obligaciones del presente Acuerdo, mediante un escrito mucho más amigable, ordenado y estructurado de cada obligación, explicando las convergencias existentes entre ellas, permitiendo un mejor entendimiento del tema. Además, el presente trabajo no solamente sistematiza los estándares a partir de una óptica internacional, sino que, también realiza una aproximación nacional.

Ahora, corresponde referirse a los resultados obtenidos a nivel nacional de los estándares presentados a lo largo del presente proyecto, ya que tal como señala el título de esta tesis, la importancia de sistematizar los estándares del Acuerdo de Escazú consistía precisamente en realizar un examen ex post de la

normativa y jurisprudencia nacional, y determinar en que proporción se cumplen en el ordenamiento chileno.

En el derecho de acceso a la información ambiental, es posible señalar que, a grandes rasgos Chile tiene una correcta recepción de los aspectos formales, recogido expresamente en la Ley N° 19.300, y en la normativa que regula el derecho de acceso a la información, la cual es bastante completa. Además de ello, el ordenamiento contempla una normativa relativa a la transparencia pública, lo que obliga a las entidades administrativas a exponer públicamente la información, en la que también se encuentra la información ambiental. Sin embargo, los problemas se suscitan al momento de analizar la información entregada, pues tal como se describió en el primer capítulo, la información ambiental proyectada por parte de la administración es altamente técnica y de difícil comprensión para personas no expertas en el tema, siendo contrario al objeto mismo del derecho a la información, que persigue extender el alcance de la información y del conocimiento para que la mayor cantidad de personas puedan acceder, conocer y entender los actos administrativos de carácter ambiental.

Concebir el derecho de acceso a la información ambiental como una herramienta para la difusión y el conocimiento permite comprender que la entrega o exhibición de información técnica es un problema grave a resolver, especialmente porque en materia ambiental, la información que se solicita importa en muchos casos la creación o desarrollo de proyectos que impactan directamente en el entorno y en el medioambiente.

Las personas deben ser capaces de entender la información que se les entrega por parte de los organismos públicos sin necesidad de tener algún grado de conocimiento previo sobre el tema, ni menos poseer una profesión que requiera un estudio exhaustivo del material entregado.

La exhibición de información ambiental técnica solamente provoca un rechazo por parte de los ciudadanos, quienes creen que dicha información es hacia un cierto sector determinado y privilegiado de la sociedad, lo que restringe ampliamente el sentido del derecho de acceso a la información ambiental.

Avanzar en capacitar a las entidades administrativas para que interactúen y proyecten información en lenguaje no especializado es un requisito mínimo para avanzar en una correcta recepción del derecho de acceso a la información ambiental. Si bien, es claro que ciertos datos pueden estar escriturados en forma técnica, pues no existe otra forma de presentarlos, la explicación por parte de la administración debe tender a ser lo más clara posible. Debe entenderse que el público al que va dirigida la información es al

ciudadano común, que no es experto ni conocedor del tema. Solo así, podrá avanzarse en materia de inclusión ambiental.

Otro problema que debe nombrarse respecto a la recepción del derecho de acceso a la información ambiental en Chile es relativo a la falta de disposiciones o normas que permitan acercar a las personas en situación de vulnerabilidad a la información. Este es un punto importante que establece el Acuerdo de Escazú pero que carece completamente de incidencia nacional, lo que también lleva a preguntarse sobre ¿Cuál es el sujeto hacia el cual está pensada la información ambiental en Chile? Pues tal como se ha mencionado, al parecer, la información que se entrega por parte de los entes administrativos sería enfocada hacia un público conocedor ex ante del tema capaz de dominar el lenguaje técnico.

Acercar a las personas en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas, entregarles las herramientas y darles las facilidades correspondientes que se muestran en el Acuerdo de Escazú pareciera ser el camino correcto hacia una democracia ambiental, en que cada individuo pueda ser capaz de conocer y comprender lo que está ocurriendo actualmente en materia ambiental, y así, ser capaz de accionar los demás derechos de acceso en caso de incertidumbres o ambigüedades que se susciten por parte de estos.

En cuanto a las conclusiones relativas al derecho de participación pública en asuntos ambientales y su recepción en el derecho chileno, es necesario advertir preliminarmente que, son mucho más críticas que las mencionadas a propósito del derecho de acceso a la información, derivados en los diversos problemas asociados a los procesos de participación ambiental establecidos actualmente en el ordenamiento.

El derecho de participación pública en asuntos ambientales se encuentra recogido expresamente en nuestro ordenamiento, y contempla dos grandes procesos participativos, como ya se mencionó en el capítulo II, para proyectos y actividades se establece el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en el que se contempla la consulta indígena, y por otro lado, para políticas públicas se presenta la Evaluación Ambiental Estratégica a cargo del Ministerio correspondiente al proyecto.

A pesar de la existencia de estas instancias participativas, a partir de los estándares revisados se denotaron algunas falencias en ambos procedimientos. Uno de los problemas más grandes analizados dice relación con la realización de las EIA y las EAE en etapas demasiado avanzadas de los proyectos, lo que dificulta la posibilidad de cambio, especialmente respecto a las observaciones realizadas por los ciudadanos. Como se señaló en su oportunidad, el Acuerdo de Escazú contempla como estándar mínimo la realización de instancias participativas en las etapas iniciales de los procesos para permitir que las observaciones

que realicen los intervinientes sean efectivamente abordadas por los organismos competentes. Sin embargo, tal exigencia no se observa en la realidad nacional, a pesar de estar expresamente establecida en la ley.

Uno de los estándares más importantes estudiados en el Capítulo II se refiere al deber de considerar las observaciones realizadas por los intervinientes en el proceso, lo que representa el objeto mismo de la participación pública, esto es, el deber de examinar las alegaciones, observaciones y opiniones vertidas en los procesos. Sin embargo, este estándar es escasamente cumplido en Chile pues normalmente se ha concluido tanto por la jurisprudencia como por la doctrina que las respuestas dadas por los organismos encargados no llegan a ser útiles ni consideradas en la decisión final, sino que solamente se limitan a transcribir los argumentos señalados por parte de quienes participaron. Más aún, según se ha estudiado por parte de la doctrina nacional, normalmente las únicas observaciones que son aceptadas son aquellas que se encuentran redactadas en un lenguaje especializado.

El efecto que provoca la realización de instancias participativas en etapas muy avanzadas y la falta de valoración sobre las observaciones realizadas por los participantes provoca la sensación colectiva de falta de confianza en el proceso. Lo anterior desalienta a futuros participantes a entregar sus observaciones ya que seguramente no serán tomados en cuenta para la decisión final, lo que claramente atrofia el desarrollo del derecho a la participación pública.

Además de ello, se constató en el presente proyecto que, la respuesta entregada generalmente por parte de los organismos era también muy técnica, lo que dificulta aún más la posibilidad de extender el alcance de estos procedimientos, lo que finalmente repercute directamente en la cantidad de población que efectivamente participa en estos procesos.

Es menester cambiar estas prácticas que se efectúan por parte de los entes administrativos, ya que es la única forma en la que pueda ampliarse el alcance de estos procesos, y así, permitir que las personas puedan dar a conocer su opinión y apreciación sobre los proyectos ambientales que les afectan o importan.

Un tema que se encuentra ampliamente presente en el Acuerdo de Escazú, y representa también un estándar estudiado es la obligación de adecuar los procedimientos participativos a las características geográficas, sociales, económicas y culturales, especialmente respecto a los grupos en situación de vulnerabilidad y comunidades indígenas. En Chile, solamente existe normativa que se refiere a la adecuación hacia comunidades indígenas a través de la consulta indígena incorporada en el SEIA,

producto de la adopción del Convenio N° 169 de la OIT, pero tal como se dispuso en su oportunidad, existen múltiples diferencias entre las disposiciones que establece el convenio y la recepción en el ordenamiento nacional, lo que dificulta que las comunidades indígenas realmente se sientan cómodas con interactuar y participar en el proceso. Mejorar en la inclusión de pueblos indígenas debe ser un foco de atención, pues tal como lo ha señalado la Corte IDH la conexión existente entre los pueblos indígenas y el medio ambiente es profunda y debe ser protegida por el Estado. Precisamente, una de las formas en las que puede protegerse esta conexión es a través de la promoción de los derechos que han sido consagrados hacia ellos.

Respecto a la adecuación de los procesos participativos a las características geográficas, es necesario apuntar que solamente se disponen las Direcciones Regionales como forma de permitir la participación de manera descentralizada, pero no se contempla norma alguna que obligue a adecuar los procedimientos de acuerdo a las características propias de alguna población o localidad, lo que también constituye un problema al momento de ponderar si existe una correcta recepción por parte del ordenamiento nacional. Sin mencionar que no existe normativa que haga referencia a los grupos o personas en situación de vulnerabilidad que se puedan ver afectados con la implementación de un proyecto o actividad, lo que también constituye una barrera de entrada para estas personas, pues muchas veces no contarán con los medios mínimos necesarios para conocer sobre la existencia de instancias de participación, quedando marginados y sin la posibilidad de acceder materialmente a estas.

Finalmente, cabe recalcar la importancia que representa el Acuerdo Regional de Escazú como mecanismo para dotar y obligar a los Estados a consagrar, respetar y promover los derechos de acceso en materia ambiental en América Latina y el Caribe, así como también para promover la protección de los defensores ambientales, entre otras materias. Resulta primordial que Chile firme y ratifique este acuerdo para seguir avanzando hacia una democracia ambiental, participativa e inclusiva, pues tal como se mencionó a lo largo del presente trabajo, no basta la normativa actual para cumplir a cabalidad con los estándares incorporados en el Acuerdo de Escazú, sino que, es menester realizar diversos cambios que requieren que se visualice el problema de la manera en que este tratado lo ha hecho, ya que solo de esta forma se podrá garantizar una adecuada recepción de los derechos de acceso ambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, G. 2020. El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Revista Ius et Praxis*, Año 26, No 2.

AGUILAR, G. 2020. El derecho humano al acceso a la información ambiental y la jurisprudencia interamericana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, V.10, N°3.

ALCAINO, P. 2017. El derecho de acceso a la información pública como derecho llave para el acceso a otros derechos fundamentales. Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el consejo para la transparencia. Ediciones Consejo para la Transparencia. Santiago, Chile.

ARANDA, J. 2018. Breve reflexión sobre cuatro conceptos jurídicos de participación ciudadana a propósito del Derecho Ambiental chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, (09).

ASTUDILLO, L. 2017. ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? (una breve revisión a los D.S. No 66 del ministerio de desarrollo social y no 40 del ministerio del medio ambiente). *Estudios Constitucionales*, Año 15, No 1.

BARROS, M. 2019. La participación en los beneficios para los pueblos indígenas, recursos naturales y consentimiento previo, libre e informado. *Estudios Constitucionales*, Año 17, No 1.

BARRÍA, J. 2019. La consulta indígena en la institucionalidad ambiental de Chile: Consecuencias para la minería y las comunidades indígenas Collas de la Región de Atacama. *Investigaciones Geográficas*, N° 57.

BERTAZZO, S. 2019. El acceso a la información ambiental en Chile. *Vereidas do Direito*, V. 16. N° 34.

BURDILES, G., y COFRÉ, L. 2017. La asistencia jurídica en materia ambiental: Desafíos en el marco del proceso de negociación regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*. No 8.

CALDERÓN, J. s/f. Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío verde. [en línea] <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33329.pdf>> [revisado el 10 de noviembre de 2021].

CEPAL. 2016. Estándares internacionales de Derechos Humanos Aplicables al Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia". Santiago de Chile. [en línea] <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40735/4/S1600931\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40735/4/S1600931_es.pdf)> [última consulta, 17 de julio de 2021].

CEPAL. 2018. Panorama a social Latinoamérica. [en línea] <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>> [revisado el 05 de octubre de 2021].

CEPAL. 2021. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. [En



línea] < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>> [revisado el 07 de octubre de 2021].

CHIPULI, A. 2019. El derecho de acceso a la información pública: estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. 2001. Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas con comentarios. [en línea] <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_7\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf)> [último acceso, 10 de octubre de 2021].

CORDERO, L. 2012. Corte Suprema y Medio Ambiente, ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental? Anuario de Derecho Público UDP.

CORTE SUPREMA. 2019. INFORME PROYECTO DE LEY N° 38-2019 QUE MODIFICA LA LEY N° 19.300. [en línea] <<http://decs.pjud.cl/maximo-tribunal-informa-iniciativa-que-amplia-participacion-ciudadana-en-la-ley-de-bases-del-medio-ambiente/>> [última consulta 20 de diciembre de 2021].

COSTA, E. 2017. La Justicia Ambiental en la Evaluación de Desempeño Ambiental: Chile 2016 de la OCDE. Revista de Derecho Ambiental. N° 7.

DURÁN, V. 2020. ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Perspectivas CDA. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile. N°2.

ESPINOZA, A. 2018. Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. Revista de Derecho Ambiental, Año VI N° 10.

FIMA. 2020. Análisis del cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile. [en línea] < <https://www.fima.cl/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>> [revisado el 20 de noviembre de 2021]. P. 43-44.

GONZAGA, J. 2018. El derecho a la participación en las decisiones ambientales: un enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. En: La Corte Ambiental Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales. Bogotá, Fundación Heinrich Böll.

GUMUCIO, C., y ZUÑIGA, M. 2021. De la evaluación de impacto ambiental a la evaluación ambiental estratégica: desafíos para la política ambiental en Chile y América Latina. Política y Gobierno, N° 28.

HERNÁNDEZ, S. 2020. Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: El caso de Acuerdo de Escazú. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

INFANTE, P. 2016. (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. Revista de Derecho Ambiental, N°6.

JIMENEZ, H. 2019. El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. Revista de derecho del Estado, N° 44.

LARA, M. y LETELIER, D. 2017. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENO. Revista de Gestión Pública, Volumen VI, Número 2.

MEDICI, C. 2018. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. IX. Núm. 1.

MEZA-LOPENHANDÍA, M., NUÑEZ, N. y ALWYN, J. 2013. Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Editorial Lome Ediciones.

MOLINA, M. 2018. Estándares jurídicos internacionales: Necesidad de un análisis conceptual. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte. N° 1.

MORAGA, P. 2017. La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. Revista Derecho del Estado, Universidad del Estado de Colombia. N.o 38.

MORAGA, P. 2017. [en línea] <<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-iberoamerica-chile-procedimiento-administrativo-informacion-ambiental/>> [revisado el 08 de octubre de 2021]

MORENO, E. RAMÍREZ, C y SALAZAR, M. 2017. El derecho de acceso a información pública como mecanismo de control social: Análisis comparado en cinco países latinoamericanos. The Journal of Latin American Public Policy and Governance. Vo. 2. Artículo 9.

NALEGASH, C. y ASTROZA, P. 2020. La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: El Acuerdo de Escazú. Madrid. Documentos de Trabajo N° 40 (2° época). Fundación Carolina.

OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental Chile. Santiago. [en línea] <<https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>> [última revisión 20 de febrero de 2022]

OCDE. 2021. La OCDE insta a Chile a que se centre en reducir las desigualdades para reforzar la recuperación social y económica del COVID-19. [en línea] <<https://www.oecd.org/fr/presse/la-ocde-insta-a-chile-a-que-se-centre-en-reducir-las-desigualdades-para-reforzar-la-recuperacion-social-y-economica-del-covid-19.htm>> [revisado el 07 de diciembre de 2021]

PRIEUR, M. , SOZZO, G. y NAPOLI, A. 2020. Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Ediciones UNL.

RODRIGUEZ, C. 2013. El derecho humano a la información ambiental. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, Vol. 7, Núm. 12.

SPOERER, M. 2019. Emoción, racionalidad y saberes indígenas en los mecanismos de democracia participativa: el caso de la consulta indígena en Chile. *Desafíos*, 31(2).

SUBTEL. 2019. Chile sube cinco lugares en ranking OCDE de penetración de accesos móviles a Internet. [en línea]. <<https://www.subtel.gob.cl/chile-sube-cinco-lugares-en-ranking-ocde-de-penetracion-de-accesos-moviles-a-internet/>> [revisado el 03 de diciembre de 2021].

TAMAYO, R. 2017. La regulación de participación. El caso de la consulta previa en Colombia, Perú y Chile. Bogotá D. C. Vlel. Vol. 14 N° 1.

YAÑEZ, N. 2020. Derechos indígenas a los recursos naturales, al agua y al medio ambiente en el derecho internacional. Anuario de Derechos Humanos, número especial 2020.

#### JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL:

- CIDH. Caso Pueblo Yanomani c. Brasil. Caso N° 7615. 5 de marzo de 1985.
- CIDH. Caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo Belice.. Caso N° 12.053. 12 de octubre de 2004.
- CIDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Resolución N° 12.313. 17 de junio de 2005.
- CIDH. Caso Claude Reyes. Informe N° 31/05. Caso N° 12.108. 8 de julio de 2005.
- CIDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Ljaka Honbhat. 6 de febrero de 2020.

#### OPINIONES CONSULTIVAS:

- Corte IDH, Opinión consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos.

#### JURISPRUDENCIA NACIONAL:

- Excma. Corte Suprema. Rol N° 10090-2011
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 41790-2016.
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 5888- 2019.
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 88411-2020
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 131974-2020
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 138439-2020
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 125.619-2020
- Excma. Corte Suprema. Rol N° 85057-2021
- Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 55203-2016.
- Ilma. Corte de Apelaciones de Arica. Rol N° 359-2011.
- Ilma. Corte de Apelaciones de Concepción. Rol N° 125.619-2020.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 35-2014
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 131-2016
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° 30-2016

#### RECLAMOS CpIT:

- CplT, Rol N° C1532-13 (confirmada por Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 3864-2014)
- CplT, Rol N° C485-13
- CplT, Rol N° C2101-17
- CplT, Rol N° C799-17
- CpIT, Rol N° C1129-18
- CplT Rol N° C2791-19
- CplT Rol N° C3762-19