

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL: FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA PARA LA LEGITIMACIÓN DE DECISIONES

ENVIRONMENTAL CITIZEN PARTICIPATION:
BASIS AND IMPORTANCE FOR THE LEGITIMATION OF DECISIONS

Claudio Alhambra Carvajal

Abogado por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Magister en Derecho por la Universidad Católica del Norte, Chile
Jefe División de Medio Ambiente en la Municipalidad de Los Vilos
calhambraclaudio@gmail.com

RESUMEN: El artículo aborda la relación existente entre los derechos humanos y el derecho internacional ambiental, así como la importancia de este último en la configuración y diseño del ordenamiento jurídico nacional. Un primer apartado finaliza con comentarios sobre los principios ambientales. Posteriormente, se analiza la satisfacción de presupuestos de una participación ciudadana ambiental efectiva, su marco legal e identifican distintos instrumentos, mecanismos y procedimientos que consideran etapas participativas previas a la adopción de decisiones con repercusión ambiental. Finalmente, se desarticula la proposición normativa del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, profundizando en la obligación de garantía que recae sobre el Estado.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana ambiental, principios jurídicos, democracia ambiental, garantías constitucionales.

ABSTRACT: The article addresses the relationship between human rights and international environmental law, as well as the importance of the latter in the configuration and design of the national legal system. A first section ends with comments on environmental principles. Subsequently, the satisfaction of budgets of an effective environmental citizen participation, its legal framework is analyzed and different instruments, mechanisms and procedures are identified that consider participatory stages prior to the adoption of decisions with environmental repercussions. Finally, the normative proposition of article 19 No. 8 of the Political Constitution of the Republic is dismantled, delving into the guarantee obligation that falls on the State.

KEYWORDS: Environmental citizen participation, legal principles, environmental democracy, constitutional guarantees.

1. INTRODUCCIÓN

La sequía, los cambios ocurridos en el borde costero y la pérdida de ecosistemas son algunas muestras perceptibles de la degradación del medio ambiente. Las causas son múltiples y variadas, como la fuerte presión sobre los recursos naturales, la masiva y persistente utilización de combustibles fósiles, el aumento de gases contaminantes¹ y el crecimiento de la población mundial², sin un modelo equitativo de distribución de recursos.

En este escenario, lograr un medio ambiente armónico y sostenible para las distintas especies resulta ser un desafío mayor para los Estados, los que se ven en la necesidad y obligación de respetar normas de equilibrio natural. Esto implica proteger la integridad, renovación y conservación de los diversos sistemas naturales, algo complejo en un mundo globalizado e industrializado³.

En lo jurídico, la protección del medio ambiente se ha desarrollado principalmente desde el contexto internacional, destacando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano por ser el primer instrumento en reconocer de manera explícita el derecho de los seres humanos a un medio ambiente sano. La conferencia fue celebrada en Estocolmo en el año 1972, y su texto es considerado el acta de fundación de lo que actualmente conocemos por derecho ambiental o derecho del medio ambiente.

Esta rama del derecho, compleja, interdisciplinaria y ecléctica, se sustenta en varios principios como el de acción preventiva, desarrollo sustentable, responsabilidad y participación ciudadana. Este último, fundamental para los fines de la investigación, será abordado cuidadosamente desde distintas perspectivas, como aquella que intenta involucrar preocupaciones de la ciudadanía en proyectos o actividades con impacto ambiental, como

1 PASTÉN (2012), pp. 28-30.

2 FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2011), p. 3.

3 AGUILAR e IZA (2009), p. 1.

herramienta para lograr una distribución equitativa y justa de cargas ambientales, también como un ejercicio de consecución democrática.

De manera preliminar, es posible sostener que el actual diseño de la institucionalidad ambiental chilena contempla diversas instancias participativas. Esto ha posibilitado que la autoridad considere que las observaciones formuladas por la ciudadanía constituyen un conjunto de información valiosa para visualizar impactos, riesgos, costos, entre otros elementos y factores no considerados originalmente. Es decir, la participación ciudadana sería un instrumento necesario para incrementar la información disponible en la toma de decisiones que finalmente incidirán en el rechazo, modificación o aprobación de actividades y/o proyectos con impacto ambiental.

Ahora, si bien la legislación nacional contempla diversas instancias y mecanismos de participación, en la práctica sus garantías parecieran ser insuficientes para cumplir los fines que en la teoría se esperan de ella. La insuficiencia legislativa ha obligado a la casuística administrativa y judicial a hacerse cargo de ciertas imprecisiones, como también a construir criterios de ponderación. Ello ha ocurrido sin la precisión que podríamos esperar de una institución nueva dentro del ordenamiento jurídico, constituyendo de esta manera una de las principales deficiencias del sistema⁴.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿está la participación ciudadana ambiental lo suficientemente garantizada para cumplir una función efectiva en la actual institucionalidad ambiental y contribuir al aseguramiento del derecho fundamental de vivir en un medio ambiente libre de contaminación?

El problema se aborda sobre la hipótesis consistente en que la participación ciudadana ambiental, con una composición multidimensional, adolece de garantías que le permitan cumplir una función efectiva y contribuir a asegurar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Intentando identificar las diferentes dimensiones que fluyen a la conformación de la institución participativa y sus finalidades comunes, el presente trabajo se organiza en función de los siguientes tres apartados. El primer apartado analiza el derecho ambiental desde una perspectiva general, distinguiendo diversos momentos que permiten comprender las circunstan-

4 ASTORGA (2017), p. 233.

cias de su nacimiento, evolución e introducción en el ordenamiento jurídico nacional. Luego refiere a los principios ambientales y a la forma en cómo éstos se han incorporado en la institucionalidad. El segundo apartado distingue entre aquella participación necesaria para una mejor relación entre Estado y ciudadanía y aquella de naturaleza estrictamente ambiental. Posteriormente propone un concepto de participación ciudadana inspirado principalmente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y analiza el cumplimiento del derecho de acceso a la información y a la justicia ambiental, con el objetivo de precisar el alcance y satisfacción de presupuestos de una participación efectiva. El tercer y último apartado enfrenta la problemática de una institución con contornos difusos en su aplicación práctica. Analiza el rango de garantías con que cuenta el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, las garantías propias de la participación ciudadana ambiental y reflexiona sobre consideraciones doctrinales, notando que la concepción actual sobre la utilidad práctica de la participación ciudadana en temáticas ambientales es más bien limitada, con escasas posibilidades de influir en la toma de decisiones. Finalmente se formulan conclusiones.

2. DERECHOS HUMANOS, DERECHO AMBIENTAL Y PRINCIPIOS

En el presente acápite se analizará el desarrollo que, a partir de la disciplina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha presentado para el surgimiento del Derecho Ambiental tanto en la comunidad internacional como a nivel interno. Este proceso de evolución muestra una recepción de la dogmática internacional en distintos principios y textos normativos que posibilitan el reconocimiento de la temática ambiental en el derecho nacional.

2.1. Derechos humanos y medio ambiente

El surgimiento de los derechos humanos se relaciona principalmente con razones históricas y circunstancias de índoles económicas, ideológicas y políticas, por lo tanto, su evolución y características encuentran dependencia del momento de su implementación. Para efectos de metodología, estos derechos suelen ser agrupados en aquellos de primera generación, segunda generación y tercera generación. La primera de ellas está inte-

grada por los derechos civiles y políticos; la segunda, por los derechos económicos, sociales y culturales, y, la tercera, por los llamados derechos de la colectividad⁵.

A su vez, los derechos ambientales encuentran relación con el mismo proceso evolutivo de los derechos humanos. Principalmente, con su etapa más avanzada, ya que se entienden pertenecer a la llamada generación de los derechos colectivos, de solidaridad o de acción positiva, es decir, a los de tercera generación⁶.

En cuanto a su consolidación, se pueden distinguir dos etapas: una implícita y otra explícita. La primera se desprende de ciertos instrumentos que reconocen la relación entre derechos humanos y derechos ambientales. Por nombrar algunos, la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en su Resolución de 1948, mencionó conceptos e ideas centrales para el derecho humano al ambiente, entre ellos: dignidad, cultura, salud y bienestar.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1966 por la Asamblea General de Naciones Unidas, obliga a los Estados Parte a tomar las medidas necesarias para asegurar el mejoramiento en todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente, en función al derecho a la salud física y mental⁷. De esta manera, además de establecer una relación entre los conceptos mencionados y generar obligaciones para los Estados, el Pacto reconoció la importancia del medio ambiente como presupuesto de la salud física y mental.

La etapa de reconocimiento expreso comienza en el año 1972, específicamente en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, cuando se reconoció explícitamente el derecho que tienen las personas a un medio ambiente sano, lo que es reconocido directamente en su primer principio⁸.

5 BRUZÓN y ANTÚNEZ (2012), p. 76.

6 BRUZÓN y ANTÚNEZ (2012), p. 91.

7 PEÑA (2021), p. 20.

8 El principio 1 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 señala de manera textual: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio

Las cumbres siguientes: de Río en 1992 o Cumbre de la Tierra; la de Johannesburgo de 2002 o Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible, y la Cumbre de Río + 20 del año 2012, por consenso han admitido la existencia e importancia del derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado permitiendo vivir en dignidad y bienestar.

De las referidas conferencias, muy especialmente de la primera, han surgido diversas convenciones, acuerdos, instrumentos y organismos de protección ambiental. Si bien sus objetivos, contenidos y alcances son variados y su suerte ha sido diversa, con distintos niveles de eficacia respecto a sus fines y metas, de una u otra manera todos han influido en la construcción del derecho ambiental internacional y, por ende, de los distintos ordenamientos jurídicos internos, donde las organizaciones gubernamentales, y también aquellas de carácter no gubernamental, han desarrollado una labor destacada⁹.

El reconocimiento de los derechos ambientales en los términos referidos no ha estado libre de discusión, existiendo opiniones contrarias a la conveniencia de reconocer el derecho ambiental como un derecho humano. BOYLE sostiene que su reconocimiento no es conveniente, e identifica tres objeciones: la primera dice relación con la incertidumbre, en cuanto es imposible determinar a ciencia cierta que constituye un ambiente satisfactorio, adecuado, viable o saludable; la segunda es el antropocentrismo, en cuya virtud resulta complejo determinar el valor intrínseco que estamos dispuestos a reconocer al ambiente; la tercera es la redundancia, ya que no sería conveniente la adopción de este derecho por cuanto agregaría muy poco a las nociones y reglas imperantes en el derecho internacional¹⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, la protección del medio ambiente desde el contexto internacional resulta de vital importancia. Si la protección del ambiente no fuese una necesidad, entonces el derecho al ambiente no hubiese sido reconocido y consagrado en numerosos ordenamientos locales

de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el *apartheid*, la segregación racial, la discriminación, de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse”.

9 AGUILAR e IZA (2009), p. 12.

10 PINOCHET (2015), p. 100.

como ha ocurrido. Es más, sin la protección internacional de los distintos sistemas naturales, el disfrute de otros derechos humanos como la vida, la salud, la integridad física, la igualdad, entre otros, resultaría impracticable.

A modo de ejemplo, el cambio climático, sin distinguir fronteras, ha generado múltiples efectos ambientales adversos, varios de ellos de carácter irreversible. Dada la gravedad de sus consecuencias, se podría decir que los esfuerzos locales por mitigar o detener los efectos negativos serían débiles sin un respaldo internacional. En este caso, la protección viene dada por dos instrumentos obligatorios: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto¹¹.

2.2. Institucionalidad ambiental en Chile

El desarrollo institucional no ha sido fácil ni rápido. Planificado o no, su avance ha transitado por diversas coyunturas políticas y sociales, pudiendo identificar distintos momentos y etapas en su configuración.

Podemos distinguir cuatro grandes hitos en el desarrollo institucional chileno. El primero corresponde al reconocimiento y protección jurídica realizado por la Constitución Política de la República de 1980 (CPR), la que, sin entregar un concepto, consagró el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en su artículo 19 N° 8, mandando al Estado a velar para que este derecho no sea afectado y a tutelar la preservación de la naturaleza. La omisión conceptual de medio ambiente fue abordada por la doctrina y la jurisprudencia hasta 1994, año en que el artículo 2° letra II) de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) definió el concepto para todo efecto legal¹². Es posible afirmar que el reconocimiento a un ambiente libre de contaminación como un derecho humano es un hecho de la máxima trascendencia en ma-

11 URRUTIA (2010), p. 603.

12 El artículo 2° letra II) de la LBGMA señala: “El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física y química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”. Ley N° 19.300 (de 9 de marzo de 1994), Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

teria jurídico-ambiental, lo que permite considerarlo como el primer gran hito en la configuración de la institucionalidad local.

En cuanto a la operatividad, la institucionalidad formada en la década de los años ochenta tuvo como punto de partida la creación de la Comisión Interministerial, específicamente en el año 1984. Esta Comisión, también denominada Comisión de Ecología, al poco tiempo fue reemplazada por la Comisión Nacional de Ecología (CONADE). Se ha señalado que el escaso avance sustantivo en el desarrollo de las instituciones de la época, la deficiente internalización del tema ambiental por parte de la sociedad y la casi nula prioridad política, fueron hechos que, de cierta manera, obligaron a la realización de cambios¹³.

El segundo hito corresponde a la dictación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente en marzo de 1994. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.300, tomó especial importancia la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), organismo que pasó a convertirse en la principal institución ambiental del país. Desde la perspectiva del nuevo diseño, la Comisión se estructuró administrativamente como un servicio público funcionalmente descentralizado, sometido a la supervigilancia del presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia¹⁴.

El tercer hito está constituido por la reforma del modelo institucional contenido en la Ley N° 19.300. Esto se produce con la dictación de la Ley N° 20.417, en enero del año 2010, que mandata la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Posteriormente, en el año 2012, por mandato de la Ley N° 20.600, comenzó la implementación de los tribunales ambientales, configurándose una nueva etapa de la institucionalidad ambiental nacional.

El cuarto hito es reciente, y corresponde a la dictación de la Ley Marco de Cambio Climático. La Ley N° 21.455 establece una serie de principios que la guiarán. El fortalecimiento de la democracia ambiental y la definición de objetivos precisos, tal como la meta de alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero a más tardar en el

13 ALVEAR y CASH (2015), pp. 84-91.

14 BERGAMINI y PÉREZ (2015), p. 268.

año 2050, ubican a las cuestiones ambientales en el centro del desarrollo productivo.

En cuanto a la democracia ambiental, destaca el deber estatal de establecer mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático tanto a nivel nacional como regional y local. Esto guarda estrecha relación con la reciente adhesión de Chile al Acuerdo de Escazú que se analizará en el apartado siguiente.

Otro aspecto a considerar en torno a la gestión del cambio climático es la transversalidad con la que esta temática debe ser considerada en el aparato estatal. Con ello, el legislador viene a responder a las recomendaciones del informe de Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile¹⁵, que en el año 2016 llamaba a aclarar las responsabilidades relacionadas con el diseño y la ejecución de la política de cambio climático en miras a fortalecer y formalizar la base institucional sobre la materia¹⁶.

De lo dicho hasta el momento, es posible advertir que el desarrollo institucional nacional ha estado relacionado al desarrollo del derecho internacional ambiental, el que ha evolucionado desde diferentes perspectivas, como aquella referida a la discusión e inclusión de nuevos principios ambientales. Considerando que el eje central de la investigación corresponde al estudio de la participación ciudadana ambiental, resulta oportuno revisar aspectos de esta fuente del derecho y precisar la relación con la institución participativa.

2.3. Principios generales del derecho y principios ambientales

Ni la doctrina nacional ni la extranjera están de acuerdo en el contenido, sentido y definición de los principios generales del derecho. Se podría sostener, en cambio, que la doctrina mantiene una cierta pasividad en cuanto a las funciones que a los principios se les atribuyen, siendo estas las de fundamentación del derecho, de interpretación y una función integradora de lagunas legales.

15 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016), *passim*.

16 MORAGA (2022), p. 3.

En nuestro ordenamiento jurídico, a los principios generales del derecho se les ha otorgado una función principalmente interpretativa y al abordaje de lagunas legales¹⁷. También se puede observar, cada vez con mayor frecuencia, una jurisprudencia tendiente a comprenderlos como informadores de toda la legislación, por tanto, como elementos para darle coherencia y sentido a todo el ordenamiento jurídico.

Desde una perspectiva general, analizar los principios conduce a una clásica discusión formulada en el marco de la filosofía del derecho, específicamente en los trabajos de Ronald DWORKIN, quien, respecto a si para todo caso jurídico existe una única respuesta, propuso una teoría distinta a la positivista¹⁸. Para la perspectiva positivista, como la de KELSEN y el modelo clásico ideado por LOCKE y MONTESQUIEU, el sistema jurídico es un sistema de reglas que se pueden identificar como reglas jurídicas sobre la base de su validez y/o eficacia¹⁹. Sostiene KELSEN que, en el caso de vacío legal que no pueda ser llenado con ayuda de la metodología jurídica, el juez no está vinculado por el sistema jurídico, por lo que debe decidir por medio de fundamentos extrajurídicos²⁰. Debido a lo anterior, para esta perspectiva no es posible hablar de una respuesta única²¹.

DWORKIN, por su parte, contraponen a este modelo de reglas del sistema jurídico, proponiendo un modelo de principios. Este modelo, además de estar compuesto por reglas, está integrado de manera esencial por principios que permiten la existencia de una respuesta única correcta²². Esta respuesta única correcta o respuesta verdadera sería la que mejor pueda justificarse a través de una teoría sustantiva que contenga aquellos principios y sus ponderaciones que se correspondan con la constitución, las reglas de derecho y los precedentes²³.

Según DWORKIN, el positivismo jurídico, y muy especialmente los postulados del profesor HART, que intenta presentar una visión moderna y es-

17 TERRAZAS (2004), p. 158.

18 DWORKIN (1989), pp. 72-79.

19 KELSEN (1982), pp. 201-210.

20 KELSEN (1982), pp. 254-258.

21 ALEXY (1988), p. 139.

22 DWORKIN (1989), pp. 80-101.

23 ALEXY (1988), p. 140.

tilizada del positivismo, conciben el derecho como un modelo de reglas que no dejan ver el papel central que en la práctica de aquel desempeñan los principios jurídicos, y, para hacer justicia al papel de tales principios –sostiene–, no queda otra alternativa que demoler el positivismo jurídico desde sus cimientos²⁴.

En lo que respecta a Chile, se podría decir que la tendencia es más bien positivista, esto en el entendido de que tanto la doctrina como la jurisprudencia mayoritaria entienden que los principios generales del derecho deben estar sancionados positivamente para tener vigencia²⁵.

En materia ambiental, no existe un instrumento único de aplicación global que defina los derechos y obligaciones de los países²⁶. Sí es posible identificar instrumentos con espíritu codificador de principios, donde por su orientación inspiradora a los gobiernos de preservar y mejorar el medio ambiente humano. Destaca nuevamente la Declaración de Estocolmo. Dicho instrumento fue adoptado por 113 Estados, y contiene 26 principios de contenidos y alcances variados, donde algunos de ellos fueron expresados de manera obligatoria²⁷.

La Declaración de Río, adoptada por 176 Estados, también resulta fundamental en la etapa de codificación al formular 27 principios y situarlos en las relaciones internacionales a través del Programa 21 o Agenda 21. Esta Declaración, además de solicitar a las Naciones Unidas la incorporación de los principios en los programas y procesos del Sistema de Naciones Unidas, impulsa a los gobiernos a su disseminación en el sector público y privado, promoviendo el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente a través de la noción de desarrollo sostenible²⁸.

También se pueden distinguir aquellas normas no jurídicas y no obligatorias pertenecientes al llamado *soft law*, aunque su cumplimiento, más bien, queda entregado a los Estados casi discrecionalmente. Según algunos autores, los diferentes documentos de *soft law* han generado una cierta

24 CARRIÓ (1970), p. 8.

25 TERRAZAS (2004), p. 158.

26 VALVERDE (1996), p. 1.

27 MAES (2007), p. 200.

28 PÜSCHEL y URRUTIA (2011), p. 1.

inflación de principios, degradando su carácter efectivamente principal al promover una cierta banalización del tema ambiental, esto en el sentido de impedir una interpelación efectiva a los sectores jurídicos más conservadores²⁹. En contraposición a lo anterior, se ha sostenido que, pese a la falta de vinculación de estas normas, de todas maneras, cumplen una función de guía y orientación para el actuar de sujetos de derecho internacional, por lo que su importancia sería innegable³⁰.

En concreto, los principios ambientales no tienen la misma uniformidad y aceptación; es más, en ocasiones no tienen un significado definido y hasta presentan conflictos entre ellos. Por lo anterior, su enumeración resulta amplia y confusa, ya que doctrinalmente se han ido aceptando nuevos principios con el paso del tiempo.

A) Principios ambientales a nivel legislativo

Considerando el rediseño institucional chileno y la diversidad de principios que han surgido desde el contexto internacional, resulta interesante saber cómo la legislación nacional les ha dado tratamiento. Al respecto se precisa que la legislación chilena no ha efectuado una codificación positiva expresa, sin embargo, existen distintos reconocimientos que permiten efectuar una distinción en tres grupos³¹.

El primer grupo de reconocimiento corresponde a aquellos principios consagrados directamente en la legislación, como ocurre con la Ley N° 20.920, que establece un marco para la gestión de residuos, recogiendo el principio contaminador pagador, participativo, precautorio y preventivo, entre otros³². Lo mismo ocurre con la Ley N° 20.657, que modifica la Ley N° 18.892 en el ámbito de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos mediante la aplicación de un enfoque precautorio³³. La reciente Ley N° 21.455, por su parte, contiene una serie de principios orientados a un

29 JARIA (2019), p. 406.

30 MAES (2007), p. 190.

31 IRARRÁZABAL y LUENGO (2018), p. 17.

32 Ley N° 20.920 (de 1 de junio de 2016), que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.

33 Ley N° 20.657 (de 9 de febrero de 2013), que modifica, en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal

fin específico, cual es inspirar las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten para hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático.

El segundo grupo está integrado por aquellos principios consagrados de manera indirecta a través del Mensaje de la Ley N° 19.300, los que se materializan a través de instrumentos, mecanismos y procedimientos. En este sentido, cuando el Mensaje de la ley señala la forma en que cada uno de los principios se manifiesta en los distintos instrumentos de gestión ambiental, lo que está diciendo es que la aplicación de ellos se debe hacer efectiva en la implementación de los distintos instrumentos de gestión o mecanismos de tutela.

Así, por ejemplo, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la educación ambiental, los planes de prevención y de descontaminación, entre otros instrumentos reconocidos en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, recogen el principio de acción preventiva. Las Normas de Calidad y Emisión, en tanto, recogen el principio de responsabilidad o principio contaminador pagador.

Un tercer grupo de principios está constituido por aquellos principios del ámbito internacional. Estos procederían en casos de imposibilidad de aplicación de los que se encuentran consagrados de manera directa e indirecta³⁴.

B) Naturaleza de los principios ambientales

Luego de referir a los principios generales del derecho, principios de naturaleza ambiental y distinguir las formas de reconocimiento en la ley, resulta pertinente determinar cuál es su naturaleza. Esto permitirá entender el rol que deben cumplir en la institucionalidad y en la judicatura ordinaria y especializada. De igual manera, permitirá fijar una postura, lo que de cierta manera influirá en el resto de la investigación.

Al respecto, un sector de la doctrina sostiene que los principios ambientales no son capaces de dar respuesta concluyente a cuestiones dogmáticas

y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura, contenida en la Ley N° 18.892, y sus modificaciones.

34 IRARRÁZABAL y LUENGO (2018), p. 14.

jurídicas, su naturaleza sería poco clara, por lo que debe ser determinada en cada uno de ellos³⁵. Otro sector sostiene que los principios ambientales tienen la misma naturaleza y valor que los principios generales del derecho, por lo tanto, deben ser vinculantes en la dictación de actos jurídicos, y, respecto de ellos, la discusión solo debe centrarse en cuál es su contenido y no en si son principios jurídicos³⁶.

En el orden local, tal como se expuso anteriormente, existen ciertos niveles o grados de reconocimiento legal. Así se desprende del Mensaje de la Ley N° 19.300 y se comprueba con ciertas leyes vigentes. Esto, sumado a la observancia de un periodo reciente en que el recurso de protección ambiental ha vuelto a ser utilizado transversalmente³⁷, pudiéndose observar en los respectivos fallos una fuerte invocación del derecho internacional público y de los principios del derecho ambiental, que lleva a descartar la idea de considerarlos como instrumentos meramente orientadores.

A modo de ejemplo, conociendo de la apelación de un recurso interpuesto por ciudadanos afectados por un acto administrativo que calificó ambientalmente favorable el proyecto “Mina Invierno” y rechazó numerosas solicitudes de aperturas de procedimientos participativos, la Corte Suprema resolvió retrotraer el proceso de evaluación de impactos de una declaración de impacto ambiental al momento anterior a la resolución de calificación ambiental, ordenando someter el proyecto al procedimiento de participación ciudadana previsto en la ley. De manera muy exhaustiva, la Corte analizó los alcances de las cargas ambientales, los beneficios sociales, las externalidades negativas y la participación ciudadana, para finalmente acoger el recurso con un razonamiento notoriamente apoyado en principios ambientales. Específicamente, se distingue el principio precautorio, preventivo y de participación ciudadana. Respecto de este último, el considerando séptimo señala expresamente que “la participación ciudadana es uno de los principios del Derecho Ambiental Chileno”³⁸.

35 IRARRÁZABAL y LUENGO (2018), p. 11.

36 BERMÚDEZ (2014), p. 46.

37 LEPPE (2021), p. 15.

38 “María Javiera Stipicic Escauriaza y otros, con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2016). Corte Suprema. 16 de marzo de 2017. Rol N° 55203-2016. Disponible en línea: <<https://corte-suprema-justicia.vlex.cl/vid/stipicic-escauriaza-maria-javiera-672007505>>, p. 9.

Siguiendo la argumentación por vía ejemplar, es prudente referir al emblemático caso por sucesos de contaminación atmosférica en las comunas de Quinteros y Puchuncaví, del año 2018. Existieron recursos que fueron deducidos por miembros de las comunidades ya mencionadas, por autoridades parlamentarias y municipales, por organizaciones sociales e instituciones públicas en contra de algunas empresas ubicadas en el sector, como también contra autoridades públicas de los niveles central, regional y local. Entre otras solicitudes contenidas en los recursos se encuentra la adopción de distintas medidas, como la paralización de faenas, la reubicación de grupos familiares, la adopción de medidas de mitigación, la dictación de nuevas normas de calidad ambiental y la elaboración de un nuevo Plan de Descontaminación Atmosférica³⁹.

En primera instancia, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, con voto disidente, desestimó todas las acciones al concluir que el recurso de protección en su variante ambiental solo podría abarcar situaciones de emergencia, pero no contextos generales de contaminación como el presentado en las localidades de Quintero y Puchuncaví.

Específicamente, el considerando tercero del fallo señala:

“[L]a Acción de Protección solo será pertinente para buscar remedios de emergencia frente a episodios de crisis, y exclusivamente en tanto ellos presenten una gravedad tal que se produzca esa relación inseparable entre los derechos amagados vida, salud y derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. No lo será, en cambio, para intentar obtener soluciones de fondo o permanentes respecto de estados prolongados de saturación, o de situaciones históricas de contaminación ambiental, porque ello cae de lleno en la competencia que el artículo 17 de la Ley 20.600 le atribuye a los Tribunales Ambientales”⁴⁰.

La Corte Suprema, por su parte, revocó parcialmente la sentencia del tribunal de instancia con un fallo destacable por su intento de hacerse cargo de problemas arrastrados por largos años y también por intentar cubrir todas las imputaciones atribuidas a la Administración del Estado⁴¹.

39 LEPPE (2021), p. 174.

40 “Francisco Chahuán Chahuán y otros, con Enap y otros” (2019). Corte de Apelaciones de Valparaíso. 19 de febrero de 2019. Rol N° 7266-2018, *Jurisprudencia ambiental*, años 2016 a 2020, pp. 177-208.

41 “Francisco Chahuán Chahuán y otros, con Enap y otros” (2019). Corte Suprema. 28 de mayo de 2019. Rol N° 5888-2019. Disponible en línea: <<https://observatoriop10>>.

En lo concerniente a los principios ambientales, el fallo reconoce que los jueces de Iberoamérica han asumido el conocimiento y aplicación de los principios ambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable, expresando como parte del principio de acceso a la justicia ambiental que las sentencias deben concretar soluciones que constituyan procesos de larga duración. De esta manera, encuentra sentido el razonamiento del tribunal que se estructuró y sustentó sobre el texto constitucional, otras fuentes formales de menor jerarquía y los principios ambientales.

Si bien destacan en el fallo los principios de desarrollo sostenible y el precautorio, también hay un reconocimiento al principio de participación ciudadana. Dicho reconocimiento se realiza con especial énfasis sobre aquella parte en que obliga a los recurridos a crear y mantener un sitio web destinado a incorporar los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, informes, entre otros, que den cuenta de actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a las medidas dispuestas por la sentencia. Todo con el fin de facilitar el acceso a la información y, por ende, de la participación de las personas interesadas, muy en particular, de los vecinos de las comunas de Quintero y Puchuncaví.

Con posterioridad a los casos señalados, se ha hecho frecuente encontrar sentencias sustentadas en principios ambientales, y en particular de la participación ciudadana. Un ejemplo de ello es el caso del proyecto minero San Cayetano, ubicado en la ciudad de Ovalle, Región de Coquimbo. La Corte Suprema, acogiendo un recurso de protección, ordenó someter dicho proyecto a un proceso de participación ciudadana. El máximo tribunal consideró que la omisión del proceso de participación legalmente requerido por los actores deviene en ilegal al impedir la efectiva aplicación del principio de participación, de manera de no lesionar la garantía de igualdad ante la ley, lo que ocurre al no aplicarse las disposiciones contenidas en los artículos 26 y siguientes de la Ley N° 19.300⁴².

Un argumento similar se puede encontrar en la sentencia de la Corte Suprema relativa a centros de acuicultura en el Parque Nacional Kawés-

cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-suprema-chile-rol-num-5888-2019>, pp. 40-59. Críticamente se analiza en ROJAS (2020), pp. 67-83.

42 “Junta de Vecinos Alto La Mollacas con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2021). Corte Suprema. 3 de noviembre de 2021. Rol N° 52957-2021. Disponible en línea: <<https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/11/PROYECTOSANCAYETANOSUPREMARol-No-52.957-2021.pdf>>, p. 14.

par, en la Región de Magallanes. La Corte acogió un recurso de protección deducido por comunidades indígenas y organizaciones no gubernamentales, ordenando al Servicio de Evaluación Ambiental abrir un proceso de participación ciudadana en el proyecto de instalación, fusión y relocalización de centros de cultivos de salmones en las inmediaciones del parque. La Corte vuelve a sostener que la omisión del proceso de participación ciudadana deviene en ilegal cuando impide el ejercicio de participación ciudadana consagrado en el derecho nacional⁴³.

Conforme a lo analizado, los principios ambientales serán considerados principios jurídicos con carácter integrador, interpretativo y de fundamentación de las demás fuentes formales del derecho. Esto significa que los operadores deberán inspirarse en ellos para garantizar una cabal interpretación normativa. La función integradora, por su parte, debe entenderse como un imperativo para aquellos que deban colmar vacíos legales. Este imperativo consistiría en tener presente los principios en todo momento, a fin de llevar al derecho a un sistema hermético.

Así considerados, los principios ambientales serían categorías especiales de los principios generales del derecho, por lo que deberían ser criterios rectores de todo el ordenamiento jurídico cuando se regula la relación del hombre con su entorno⁴⁴.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL

El presente apartado, luego de analizar la evolución del derecho ambiental y su incorporación en el derecho ambiental, pretende abordar la consagración de la participación ciudadana como una institución propia del derecho ambiental. De tal manera, se abordará su construcción dogmática, su relación con la dimensión de derechos procedimentales o denominados “de acceso”, su reconocimiento normativo y la incardinación de esta institución en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

43 “Comunidad Indígena Atap y Otros con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2021). Corte Suprema. 31 de enero de 2022. Rol N° 60548-2021. Disponible en línea: <<https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/68596>>, pp. 6-12.

44 OLIVARES (2016), p. 437.

3.1. Participación ciudadana

En sentido amplio, participar significa compartir, tener las mismas opiniones o ideas que otra persona⁴⁵; es decir, participar supone un mismo nivel de implicancia. Cuando hablamos de participación ciudadana, debemos entender que nos referimos a un involucramiento activo mayor, pues los que intervienen son los ciudadanos y las ciudadanas en procesos de toma de decisiones públicas con repercusión en sus vidas.

Entendida así, la participación ciudadana tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad civil y una mayor legitimidad de las políticas públicas⁴⁶. De esta manera, la participación ciudadana se transforma en una vía fundamental de consecución democrática, esto en cuanto participar supone deliberar, y esto último, a su vez, supone lograr consensos sobre temas de interés público⁴⁷, lo que contribuye al reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos y deberes institucionalmente establecidos.

De lo señalado, se puede deducir que la participación es fundamental en la modernización de los sistemas democráticos como el chileno⁴⁸. No solo por la posibilidad que representa para controlar las actuaciones estatales a través del *accountability* –término acuñado en los últimos años como sinónimo de rendición de cuentas o responsabilización⁴⁹–, sino también porque la presencia de los ciudadanos en asuntos públicos se ha convertido en una condición necesaria para promover el bien común y configurar el rol del Estado al servicio de las personas⁵⁰.

En cuanto a las modalidades formales y específicas de participación, según mandato legal, deben ser establecidas por los propios órganos de la

45 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2014). Disponible en línea: <<https://dle.rae.es/participar?m=form>>.

46 Instructivo Presidencial N° 030 (2000), p. 1. Disponible en línea: <http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res26.pdf>.

47 GARRIDO *et al.* (2016), p. 256.

48 El artículo 4° de la CPR señala: “Chile es una república democrática”.

49 MORALES (2016), p. 103.

50 Instructivo Presidencial N° 002 (2011), p. 5. Disponible en línea: <<https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/002-2011.pdf>>.

Administración del Estado y siempre dentro del ámbito de sus competencias⁵¹. De disposiciones encontradas en las Leyes N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como de las modificaciones introducidas por esta última a las Leyes N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, podemos señalar que los principales mecanismos son: acceso a la información relevante, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas y consejos de la sociedad civil, aunque, con posterioridad a su entrada en vigencia, se han incorporado nuevas formas participativas, como la audiencia pública, presupuestos participativos, cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales, encuentros de diálogo participativo y las plataformas digitales participativas⁵².

Consolidando la importancia de la participación ciudadana y sus modalidades para hacerla efectiva, el Tribunal Constitucional sostuvo:

“[D]eben tener por objeto facilitar y promover, no entorpecer, el derecho establecido en el artículo 1, inciso final de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 5 de la misma Carta Fundamental, en orden a que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”⁵³.

3.2. Marco legal de la participación ciudadana ambiental

La participación ciudadana tiene reconocimiento constitucional. El artículo 1° inciso final de la Constitución vigente dispone que es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Pese a lo expreso de la norma, hasta hace poco más de una década, el marco regulatorio era insuficiente para

51 El artículo 70 de la Ley N° 18.575 señala: “Cada órgano de la administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros”. Ley N° 18.575 (de 22 de junio de 2000), Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

52 Instructivo Presidencial N° 007 (2014), pp. 4-7. Disponible en línea: <<https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/007.pdf>>.

53 NAVARRO Y CARMONA (2011), p. 563.

involucrar a la ciudadanía en las cuestiones públicas. Por ello, las mencionadas Leyes N° 20.285 y N° 20.500, del año 2008 y 2011, respectivamente, han significado un notorio avance en la satisfacción de los estándares participativos.

La Ley N° 20.285, también conocida como Ley de Transparencia, vino a recoger el mandato del Constituyente en materia de publicidad⁵⁴. De la misma manera, a través de mecanismos de control entregados a los ciudadanos, pretende garantizar una participación activa, fortaleciendo la transparencia de los actos de gobierno⁵⁵.

La Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública introdujo una serie de modificaciones legales de las que destaca el agregado Título IV, “De la participación ciudadana en la gestión pública”, en la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 32), y también la incorporación de la participación de la sociedad civil a través del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (artículo 33). Esta ley, además, reconoce el derecho de las personas de participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado, sancionando como contraria a derecho toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación (artículo 69).

De esta forma, la nueva normativa se presenta como propicia para concretar la idea que una mayor participación ciudadana en la política pública fomenta la gobernabilidad al aumentar la legitimidad de las decisiones, promoviendo el capital social⁵⁶.

En lo específicamente ambiental, con notoria influencia del derecho internacional, la participación ciudadana se ha desarrollado con cierta importancia en nuestra legislación. Ya el Mensaje de la Ley N° 19.300 señalaba que detrás de sus objetivos existen principios que permiten darle coherencia y sin los cuales no se podría entender plenamente su real alcance y

54 El artículo 8° inciso segundo de la CPR señala: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen...”.

55 Instructivo Presidencial N° 002 (2011), p. 1. Disponible en línea: <<https://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/002-2011.pdf>>.

56 COLLADO (2018), p. 80.

pretensiones. Uno de ellos es el principio participativo que según el propio Mensaje debe ser considerado de vital importancia, puesto que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática⁵⁷.

De esta manera, la participación ciudadana logra un reconocimiento expreso en la Ley N° 19.300, la que además de imponer al Estado la obligación de facilitarla y de permitir el acceso a la información, lo mandata a promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente (artículo 4°). Más aún, en un intento conceptualizador, el legislador ha señalado, en el artículo 30 bis, lo siguiente:

“La participación ciudadana comprende los derechos de acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas”.

Si bien los términos son categóricos al consagrar los derechos de información ambiental y el de obtener respuesta fundada de las observaciones vertidas en el proceso de participación, no son lo suficiente precisos para comprender la figura participativa en todas sus dimensiones.

3.3. Instancias participativas en materia ambiental y participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La Ley N° 19.300 contempla diversas instancias participativas, como aquella establecida en el Sistema de Evaluación Ambiental Estratégica, con un procedimiento que busca incorporar consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general con impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad (artículo 2° letra i bis).

Asimismo, se consagra la participación en la dictación de las normas de calidad ambiental y normas de emisión. Ambas con el imperativo de establecerse mediante decreto supremo y sujeción a un procedimiento compuesto por distintas etapas de las que destacan las consultas a organismos

57 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (1992), p. 15.

competentes, públicos y privados, el análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad (artículos 32 y 40).

También se contempla una instancia participativa en la elaboración de los planes de prevención y descontaminación. Su elaboración corresponde al Ministerio del Medio del Ambiente y su establecimiento definitivo se debe efectuar mediante decreto supremo que llevará la firma del mismo ministerio. Al igual que el caso de las normas de calidad ambiental y normas de emisión, la participación ciudadana se efectuará mediante el mecanismo de consulta a organismos públicos y privados (artículo 44).

No solo en la Ley N° 19.300 encontramos instancias participativas. También se distinguen en otros cuerpos normativos, por nombrar algunos: Consejo Consultivo del Bosque Nativo, Cuentas Públicas de las Áreas Silvestres Protegidas, Consejo de Política Forestal, Consejo Consultivo para la Conservación y el Uso Sustentable del Alerce.

Si bien todos los instrumentos, procedimientos e instancias de participación son importantes y merecen un análisis por separado, en esta oportunidad se destaca la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esto por ser el instrumento de protección ambiental más utilizado en Chile y el más expandido en el derecho comparado⁵⁸. También destaca, por su intento de materializar algunos principios del derecho ambiental como el preventivo, el precautorio y el de cooperación, del que a su vez la participación ciudadana puede considerarse una manifestación. Esto último, atendido el rol activo que le corresponde a la comunidad en la protección del medio ambiente⁵⁹.

Hasta el momento, podríamos inferir que el reconocimiento y regulación legal de la participación ciudadana en materia ambiental, y específicamente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es suficiente para considerarla como una institución efectiva y útil en la solución de conflictos ambientales.

El tema no está libre de discusión. Son varios los aspectos cuestionados que en definitiva permiten dudar de su real efectividad. En efecto, se ha dicho que esta instancia participativa puede constituir una real oportunidad

58 BERMÚDEZ (2014), p. 263.

59 MIROSEVIC (2011), p. 282.

de influencia del público en la decisión resultante y de lograr acuerdos mutuamente beneficiosos, pero su alcance finalmente es limitado y ello impide considerarla como una solución completa para conflictos ambientales complejos⁶⁰.

También se critica la falta de obligatoriedad de participación en las declaraciones de impacto ambiental. En estos instrumentos solo se podrá participar previa solicitud de interesados y siempre que se cumplan los –no pocos– requisitos establecidos en la ley (artículo 30 bis). En razón de lo anterior, es posible notar una práctica recurrente en que los titulares de proyectos ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante declaración, precisamente para evitar el proceso participativo obligatorio que se contempla en el ingreso por Estudio de Impacto Ambiental⁶¹. Sobre este mismo punto, es necesario considerar que el rechazo a una solicitud de participación ciudadana podría derivar en una indefensión de interesados, pues, al no abrirse proceso participativo, los solicitantes carecerían posteriormente de legitimación activa para recurrir en el contencioso administrativo⁶².

Asimismo, es cuestionable el tardío espacio formal en que la ciudadanía puede ejercer la participación. Este comienza una vez concluido el diseño de ingeniería, por lo que la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en la elaboración del proyecto es demasiado estrecha en términos de la idea, la prefactibilidad y factibilidad de las inversiones⁶³. Para esta línea argumentativa, el rol otorgado a los ciudadanos en la protección ambiental no es significativo, la participación no estaría asegurada para generar una real influencia en las decisiones de la autoridad.

Otro punto que se ha sostenido es que la participación ciudadana no se ha ejercido de manera funcional a los objetivos que teóricamente se le han entregado. Las barreras artificiales que existen en diversas instancias complejizan la satisfacción de un derecho que, de por sí, es difícil de ejercer y garantizar. Lo anterior ha derivado en una cierta crisis de legitimidad en las decisiones tomadas al interior del Sistema de Evaluación de Impacto

60 CHÁVEZ (2015), p. 79.

61 SILVA (2019), p. 45.

62 MIROSEVIC (2011), p. 310.

63 LARA y LETELIER (2017), p. 307.

Ambiental, debido a la desconfianza generalizada en las instituciones y, en particular, a la sensación de baja importancia a la colaboración de la ciudadanía⁶⁴.

También como una barrera de participación, de carácter económico, encontramos los costos profesionales y técnicos necesarios para una correcta participación. La desigual condición económica de las partes que suelen litigar en juicios ambientales y la necesidad de contratar servicios profesionales y técnicos especializados, con costos no siempre accesibles para la ciudadanía, incidirían en acentuar la desigualdad de las partes involucradas⁶⁵. Lo anterior se plantea no solo como una barrera de participación, sino también como una limitante de acceso a la justicia ambiental.

En este orden de ideas, una de las principales deficiencias del sistema corresponde a la falta de regulación en la ponderación que se debe asignar a la participación de la ciudadanía. Específicamente, el artículo 29 inciso tercero de la Ley N° 19.300 refiere a cómo debe proceder la autoridad administrativa ambiental después de verificada la participación. Sin embargo, no fija la ponderación que se debe asignar a tal participación, limitándose solamente a señalar que “[e]l Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones...”⁶⁶. Esta falta de precisión fue abordada por el Servicio, que para estandarizar criterios elaboró un oficio ordinario para tener presente al momento de atender observaciones ciudadanas⁶⁷. No obstante, el oficio tampoco precisó el término “considerar”, lo que mantuvo la controversia respecto de su sentido y alcance.

La falta de precisión respecto a la consideración de observaciones ha sido abordada en diversos fallos que muestran una cierta uniformidad al entender que no es equivalente al concepto “acoger”. En esta línea, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago ha recalcado que el deber de la au-

64 COSTA y BELEMMI (2017), p. 27.

65 HERNÁNDEZ (2018), pp. 31-37.

66 El artículo 29 inciso tercero de la LBGMA señala: “El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de ésta, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto”. Ley N° 19.300 (de 9 de marzo de 1994), Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

67 SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2013), p. 3.

toridad es disponer la información, recibir observaciones y hacerse cargo de las mismas, pero no está obligado a acogerlas:

“[C]abe 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 si obliga a la autoridad a motivar adecuadamente su respuesta...”⁶⁸.

Como una mejora se podría señalar la modificación introducida por la Ley N° 21.449 al artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, que, en lo relativo a las declaraciones de impacto ambiental, amplió de diez a treinta días el plazo para que las organizaciones ciudadanas, cumpliendo con los requisitos que establece la norma, puedan solicitar la realización de un proceso de participación ciudadana. Sin embargo, pese a que es posible notar que la participación ciudadana tiene reconocimiento e importancia distinguida dentro de la legislación ambiental nacional, las múltiples, variadas y atendidas críticas no permiten determinar, aun si su regulación específica es suficiente para cumplir las funciones que le han sido entregadas o, por el contrario, si es lo suficientemente incompleta e imperfecta para confirmar que adolece de garantías que permitan una satisfacción efectiva en la contribución al aseguramiento del derecho fundamental de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En razón de lo anterior y principalmente por haber constatado resultados desiguales entre la ciudadanía y los titulares de proyectos, también en el afán de propender a una participación ciudadana efectivamente colaboradora con el aseguramiento del derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se propone un concepto inspirado principalmente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en los siguientes términos:

“La participación ciudadana ambiental es una institución compleja que para su efectividad requiere, además del reconocimiento de vías para su ejercicio, la disposición de información útil y una debida asistencia, esto último en caso de ser requerido y justificado, con el fin de permitir una participación con conocimiento integral del asunto en particular, posibilitando, de esta manera, una

68 “Comité pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2016). Segundo Tribunal Ambiental. 27 de octubre de 2016. Rol R-86-2015. Disponible en línea: <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-86-2015-28-10-2016-Sentencia.pdf>>, p. 30.

mayor legitimidad ciudadana sobre las decisiones que se adopten sobre dicho asunto y sus alcances”.

Se previene que la participación ciudadana ambiental ha sido conceptualizada desde diferentes perspectivas. Esto se justifica por el hecho de no ser un concepto neutro, entonces, al formularse alguna proposición conceptual se involucran, explícita o implícitamente, sistemas de normas y valores, así como también diferentes objetivos.

Con el concepto propuesto no se pretende resolver el problema acerca de cómo ponderar la participación ciudadana ambiental o cómo asegurar la influencia del público en la decisión. Sí, en cambio, se intenta refrendar la idea de que el conocimiento técnico, siendo del todo necesario para obtener antecedentes de carácter científico, no es suficiente por sí solo para resolver problemas ambientales complejos. Estos últimos generalmente consideran variables sociales que con un enfoque puramente científico y tecnocrático no se pueden resolver.

Por su parte, la participación ciudadana ambiental tiene la virtud de incorporar a la decisión aquel conocimiento llamado primario, que permite a las personas y comunidades acumular diversa, valiosa y variada experiencia a lo largo de los años y que en una instancia debidamente garantizada, lo que implica más que un espacio de tiempo dentro de un procedimiento, debe ser puesta a disposición de la autoridad respectiva para favorecer una visualización holística de elementos, hechos e impactos considerados o no considerados originalmente en proyectos o actividades sobre los que deba resolver.

3.4. Participación ciudadana y otros derechos de acceso

Es un hecho que la participación ciudadana ambiental se ha ampliado en los últimos años, pero ejercer este derecho no es suficiente si hay ausencia de información pertinente y de calidad respecto del asunto en el que se participa. Tampoco lo será si no se contemplan vías judiciales para los casos de infracción de ley, lo que determinará que su contribución efectiva a la democracia ambiental sea limitada. Siendo entonces la información un requisito fundamental previo o simultáneo de la participación ciudadana, surge la pregunta: ¿qué nivel de garantía tiene la disponibilidad y acceso a la información para que los ciudadanos puedan participar durante la toma de decisiones ambientales?

En primer término, resulta oportuno referir al Acuerdo de Escazú. Este instrumento reconoce como pilares centrales de la democracia ambiental para América Latina y el Caribe los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 1). Aunque el Acuerdo de Escazú no ofrece un catálogo de normas sustantivas, sino más bien se enfoca en brindar garantías procesales, su adopción viene a llenar una necesidad de sistematización y orden normativo de los derechos de acceso en la región⁶⁹.

En lo referido a la información, específicamente el artículo 5, regula la accesibilidad, el régimen de denegación de acceso, las condiciones aplicables a la entrega y los mecanismos de revisión independientes. El artículo siguiente regula la generación y divulgación, constituyendo la fase activa del deber de acceso a la información.

Por su espíritu, Escazú constituye un avance en la consecución democrática ambiental al poner en práctica el Principio 10 de la Declaración de Río. Dicho principio manifiesta un claro mensaje: que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados en los procesos de adopción de decisiones, para lo cual se necesita acceso a la información adecuada y oportuna respecto de procedimientos administrativos y judiciales.

Es necesario referir nuevamente a la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que recoge el mandato del constituyente en materia de publicidad. De tal manera, sus disposiciones son perfectamente aplicables al análisis sobre el acceso a la información ambiental. Estos mandatos se manifiestan a través de dos vías: haciendo pública la información de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno, entendida como transparencia activa, o bien facilitando el acceso a toda persona que lo requiera⁷⁰, haciendo efectivo el derecho de todo ciudadano de informarse. De esta manera, su cumplimiento estaría garantizando el derecho de acceso a la información elaborada o contenida por los órganos de la Administración, lo que, adicionalmente, favorece la gestión interna, al aumentar la

69 JIMÉNEZ (2019), pp. 386 y 396.

70 Instructivo Presidencial N° 008 (2006), p. 2. Disponible en línea: <http://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf>.

transparencia de las instituciones y posibilitar una mayor confianza entre los ciudadanos y sus autoridades⁷¹.

También desde una perspectiva general, corresponde referir a la Ley N° 18.575, específicamente a la obligación contenida en su artículo 71, que obliga a los órganos de la Administración del Estado a “poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible”. Si bien la norma no es específicamente de carácter ambiental, el mandato es para todos los órganos de la Administración, por lo que se deben entender comprendidos aquellos de naturaleza ambiental.

Más en concreto, el artículo 4° de la Ley N° 19.300 impone al Estado el deber de “permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”. Esta norma se encuentra en total armonía con el mandato constitucional, ya que permite a los ciudadanos acceder no solo a la información elaborada por los órganos de la Administración, sino también a aquella que esté en poder de esta última, pero que proviene de particulares, como sucede con aquella referente a la elaboración de proyectos o actividades con impacto.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley N° 20.600 de Tribunales Ambientales establece un procedimiento público e impulsado de oficio por el tribunal hasta su resolución definitiva. Al permitir el conocimiento efectivo de la causa por la sociedad, cosa que permite ejercer el derecho de participación, incluso en calidad de tercero, la norma se transforma en un claro avance en materia de acceso a la información.

Existen otros antecedentes que permiten notar un desarrollo en este derecho. Ejemplo de ello se materializa en que han aumentado las publicaciones de informes periódicos y se han reforzado los sistemas de información⁷². Sobre esto último, se deben distinguir los sistemas introducidos por la Ley N° 20.417 donde destacan: el Sistema Nacional de Información Ambiental, el Sistema de información de cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental, el Sistema de información sobre permisos y au-

71 CHILE TRANSPARENTE (2021), p. 1.

72 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016), p. 30.

torizaciones ambientales, el Sistema de información de líneas base de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental⁷³.

De lo expuesto, se puede concluir que Chile ha reforzado su marco regulatorio en materia de disponibilidad de información ambiental. En cuanto al acceso, este se encuentra mandatado por ley, por lo que su garantía encuentra un cierto nivel de seguridad, al menos desde el plano teórico. Lo anterior es sin desconocer las mejoras pendientes en el avance de una implementación efectiva y plena de este derecho, principalmente en materia de cobertura e integridad de información, donde aún se identifican problemas⁷⁴.

En cuanto a la justicia ambiental y su regulación en el ordenamiento jurídico local, se ha dado un tratamiento dispar respecto de los otros pilares de la democracia ambiental reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río. A diferencia del derecho de acceso a la información ambiental y de la participación ciudadana, el derecho de acceso a la justicia ambiental tiene un reconocimiento difuso, siendo su mayor expresión la dictación de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales.

La mencionada ley dota al sistema de una jurisdicción especializada para temas complejos y sensibles como es el medio ambiente. Además, reconoce a las personas la capacidad de actuar ante órganos competentes establecidos por ley tanto para garantizar el ejercicio de los derechos ambientales como para solicitar directamente su defensa por afectación de actos u omisiones de particulares o de la Administración⁷⁵.

La falta de tratamiento igualitario de los pilares de la democracia ambiental no es motivo para negar la existencia de una estrecha, lógica y casi natural relación entre información ambiental, justicia ambiental y participación ciudadana. Se podría decir que la información ambiental es el requisito previo para alcanzar la justicia ambiental; la participación, que imaginariamente podríamos ubicar en el medio de ambos derechos, sería una de las vías para conducir tal información hacia la justicia ambiental⁷⁶.

73 BERMÚDEZ (2010), pp. 580-584.

74 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016), p. 130.

75 MUÑOZ (2014), p. 125.

76 BERMÚDEZ (2010), p. 590.

Es decir, mientras mayor sea la información, los ciudadanos estarán en una mejor posición para participar o exigir la distribución que creen justa de los servicios que el medio ambiente otorga y para evitar las cargas que consideran inequitativas⁷⁷. Dicho de otra manera, en la justicia ambiental procedimental, la información es un requisito de tal y la participación ciudadana es un medio para conducirla.

Pese a la importancia del acceso a la justicia ambiental, hay ciertos objetivos de este derecho que no se cumplen. Tal es el caso de la finalidad de nivelar o equilibrar la asimetría existente entre las partes, donde una de las principales manifestaciones serían las limitantes para incoar el procedimiento ante los tribunales ambientales, ya que el acceso corresponde solo a las personas naturales y jurídicas que sean titulares de un derecho o interés afectado.

Excepcionalmente, se podrá comparecer sin tener un derecho ni interés involucrado. Esto a través de una acción popular que solo podrá ejercerla quien considere que los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación infrinjan la ley, las normas y los objetivos de los instrumentos señalados (artículo 18 N° 6 de la Ley N° 20.600).

No menos importantes son aquellas restricciones ya referidas como las condicionantes para participar ciudadanamente en las evaluaciones de impacto ambiental por medio de declaración. Asimismo, los costos por servicios profesionales, costas y cauciones que en definitiva impiden ampliar el acceso a los tribunales ambientales permitiendo, en consecuencia, una coexistencia con las vías procesales clásicas del recurso de protección y la nulidad de derecho público, que en ocasiones no son las más idóneas para conocer de las controversias ambientales cuando se trata de un contencioso administrativo⁷⁸.

Como se advierte, la participación ciudadana tiene reconocimiento e importancia distinguida dentro de la legislación ambiental nacional. Sin embargo, las múltiples, variadas y atendidas críticas no permiten determinar, aun si su regulación específica es suficiente para cumplir las funciones

77 BERMÚDEZ (2010), p. 591.

78 BORDALÍ (2019), p. 11.

que le han sido entregadas, o, por el contrario, si es considerada incompleta e imperfecta, confirmando que adolece de garantías que permitan una satisfacción efectiva del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Enseguida, se revisarán las garantías del artículo 19 N° 8 de la Constitución y luego las garantías propias de la participación ciudadana ambiental. Si el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se encuentra debidamente garantizado, podríamos presumir que todos los instrumentos o vías que contribuyen a su concreción tienen una correcta consagración. Por el contrario, en carencia de garantías del derecho fundamental, no debería sorprender si los instrumentos o medios contributivos, como la participación ciudadana ambiental, no se encuentran lo suficientemente garantizados.

4. DERECHOS FUNDAMENTALES, GARANTÍAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL

En el presente apartado se analizará cómo la participación ciudadana en materia ambiental ha encontrado en el sistema de garantías fundamentales una materialización de sus contenidos, encauzándolo en los procedimientos judiciales y administrativos dispuestos para ello. De tal manera, se revisará la relación entre derechos fundamentales y la temática ambiental, así como los mecanismos de incorporación al sistema normativo nacional.

4.1. Derechos fundamentales y medio ambiente

La Constitución reconoce distintos tipos de derechos, pero solo un grupo de ellos corresponde a los llamados derechos fundamentales. Estos han sido objeto de distintas conceptualizaciones, consecuencia de un fenómeno de inflación generado a partir de la segunda mitad del siglo XX, donde se comenzaron a incorporar en los textos constitucionales derechos que carecían de la trascendencia o universalidad que caracterizaba a los textos anteriores⁷⁹.

79 ALDUNATE (2008), p. 40.

En cuanto a la expresión “derechos fundamentales”, ALDUNATE efectúa una sistematización, señalando que el sentido más difundido corresponde al uso del término para aludir a aquellos derechos de las personas que han recibido consagración positiva, en particular, a nivel constitucional. Conforme a este criterio, el uso de la expresión es meramente formal y consiste en el solo reconocimiento constitucional, sin importar la identidad de los mismos.

Otra postura expone la idea de considerarlos como aquellos derechos de los que son titulares las personas, no por concesión de las normas positivas, sino por el mero hecho de ser personas. Vale decir, existirían con anterioridad e independencia de las normas positivas. Esta postura se puede sintetizar en la idea de considerarlos como derechos naturales e innatos, de carácter primario o básico, cuya condición de fundamental alude a su importancia o trascendencia para el desarrollo de la persona.

Como tercera alternativa, señala ALDUNATE, se ha propuesto reservar la utilización teórica de la expresión de derechos fundamentales en un sentido formal o estructural. El rasgo definitorio, según esta posición, sería la universalidad, sin atender a la naturaleza o importancia de los intereses protegidos bajo este concepto⁸⁰.

De lo expuesto, cotejado con la realidad, es posible sostener que los derechos fundamentales tienen rasgos de las tres acepciones, aunque se reconoce la necesidad de fijarlos por escrito en declaraciones o constituciones, dada su relevancia y distinción por sobre otros derechos⁸¹. Así, conforme con la doctrina nacional, los derechos fundamentales, también llamados derechos esenciales, serían aquellos enumerados en el artículo 19 de la Constitución y también los contenidos en tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes y hayan sido incorporados al derecho interno⁸².

En el sentido anterior, el reconocimiento del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se sitúa en lo más alto del ordenamiento jurídico, elevándose su importancia a la categoría de derecho fundamental. Por lo mismo, se ratifica la idea de lo sostenido en el primer apartado en

80 ALDUNATE (2008), p. 39.

81 ALDUNATE (2008), p. 40.

82 NOGUEIRA (2003), p. 412.

cuanto a que la proposición normativa del artículo 19 N° 8 correspondería al primer gran hito en el desarrollo de la institucionalidad ambiental chilena, pues toda norma y política que concierna al medio ambiente debe ser dictada y ejecutada con observancia de este derecho.

Ahora, el reconocimiento de un derecho fundamental no es el objetivo final, como se desprende del artículo 5° inciso segundo de la Constitución. Más bien es el comienzo de una serie de obligaciones para el Estado, específicamente de las obligaciones de respetar, promover y garantizar tales derechos. Como sistematiza NOGUEIRA, la primera de ellas se debe entender como una obligación negativa para los órganos y agentes del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida. También dentro de esta obligación, pesa el imperativo para que el ordenamiento jurídico completo se ordene con el objeto de asegurar el goce efectivo de los derechos constitucionalmente reconocidos a las personas que se encuentren dentro de su territorio y jurisdicción.

Por su parte, la obligación de promoción se debe entender como la contribución efectiva a la que están llamados los órganos del Estado y los poderes públicos respecto de los derechos asegurados y de los valores que ellos representan, aun en el caso en que no exista pretensión subjetiva, obligación asumida en el mismo artículo 5° inciso segundo, al disponer que “[e]s deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos”.

Finalmente, señala que la obligación de garantía, que más importa en esta oportunidad, exige que el Estado asegure la eficacia práctica con todos los medios a su alcance, estableciendo instituciones y procedimientos normativos y jurisdiccionales que permitan superar los obstáculos para su ejercicio⁸³.

4.2. Las garantías del artículo 19 N° 8 de la Constitución

Suelen utilizarse los términos “derecho fundamental” y “garantía” con significación similar. Lo anterior es posible mediante una noción comprensiva de distintos ámbitos o dimensiones en los que operan elementos de garantías, como el reconocimiento escrito en el texto constitucional, que sería su expresión más primaria; su carácter de fundamental, que lo pondría en

83 NOGUEIRA (2003), p. 413.

una situación privilegiada respecto de otros derechos; las vías jurisdiccionales, para obtener la declaración de un derecho afectado, entre otros mecanismos, como la compensación y reparación en función de su vulneración.

En este sentido amplio, las garantías se incorporan a los derechos desde el mismo proceso de positivización. No obstante, la noción de garantía también conserva un significado autónomo y diferenciado, pudiendo entenderse como aquellos instrumentos al servicio de la concreción fáctica de la promesa normativa. Incluso en Chile, la distinción entre “derecho” y “garantía” se ha planteado como una relación entre lo principal y lo accesorio⁸⁴.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “garantizar” implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos disfruten de los derechos que la Convención Americana reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos constituyen incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.1 del propio Pacto de San José⁸⁵.

Para el profesor Luigi FERRAJOLI, las “garantías constitucionales” se vinculan con la rigidez de la Constitución, y consisten en las obligaciones y las prohibiciones correspondientes a las expectativas positivas o negativas normativamente establecidas.

Su tesis sostiene:

“La rigidez de las normas constitucionales impone al legislador dos clases de garantías constitucionales, conectadas entre sí como las caras de una misma medalla y correspondientes a la doble naturaleza, de aspecto negativo y de aspecto positivo que revisten, en particular, los derechos fundamentales con ellas establecidos: por un lado, las garantías negativas, consistentes en la prohibición de derogar; por el otro, las garantías positivas, consistentes en la obligación de realizar lo dispuesto por ellas”⁸⁶.

Previo a la revisión de algunos aspectos de la tesis, a la que adhiero, es conveniente hacer una precisión. Con la expresión “garantías constitucionales” normalmente se alude a la rigidez de la Constitución, es decir, a la

84 ALDUNATE (2008), pp. 62-67.

85 FERRER y PELAYO (2012), p. 155.

86 FERRAJOLI (2006), p. 25.

no modificabilidad de principios, normas e instituciones previstas en ella y al control de la constitucionalidad respecto de las leyes en conflicto con la misma. No obstante, la rigidez constitucional no es propiamente una garantía, sino más bien un rasgo característico de la estructura jerárquica de las normas.

Volviendo a la tesis de FERRAJOLI, se distinguen dos clases de garantías: las de naturaleza negativa y las de naturaleza positiva. Las negativas consisten en las prohibiciones de inderogabilidad de la Constitución por parte del legislador ordinario, al cual se le impide la producción de normas en conflicto con ella. Esta prohibición de inderogabilidad da lugar a una nueva distinción entre garantías negativas primarias y garantías negativas secundarias⁸⁷.

Las primarias corresponden a la prohibición de producción de normas de ley que violen o deroguen normas constitucionales, y se materializan a través de las normas sobre la revisión constitucional. Las segundas consisten en la anulación o en la inaplicación de las normas de ley reñidas con las normas constitucionales y, por tanto, en violación de su garantía negativa primaria. Se materializan por medio de las normas sobre el control jurisdiccional de constitucionalidad⁸⁸.

Las garantías constitucionales positivas, a su vez, serían aquellas indispensables para la efectividad de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Según FERRAJOLI, aquellas consisten en la obligación a la cual está vinculado el legislador en correspondencia con tales derechos de establecer una legislación de ejecución; en suma, en la obligación de introducir las garantías primarias y secundarias correlativas a los derechos fundamentales estipulados⁸⁹.

En lo particular, analizando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y siguiendo a FERNÁNDEZ, no debemos entender que se trata de proteger el ambiente de toda contaminación, pues ello sería imposible de lograr. La protección debe ser de aquella contaminación en que los contaminantes lleguen a constituir un riesgo para el ser humano y el medio en que vive y se desarrolla, es decir, la naturaleza⁹⁰.

87 FERRAJOLI (2006), p. 25.

88 Ídem.

89 FERRAJOLI (2006), p. 28.

90 FERNÁNDEZ (2004), p. 86.

La segunda parte del inciso primero del artículo 19 N° 8 contiene dos obligaciones para el Estado que debemos entender comprendidas dentro del derecho fundamental. Me refiero al deber de velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y al de tutelar la preservación de la naturaleza. Respecto del deber de velar, lo que hace el constituyente es imponer al Estado una obligación de acción, la que en su ejercicio se debería hacer extensiva a todos los órganos de la Administración del Estado, ya sea en su función ejecutiva, legislativa, jurisdiccional o contralora. En esta lógica, los órganos de la Administración, dentro de sus competencias, tendrían el deber de velar por este derecho, observando, cuidando y previniendo que su ejercicio no sea privado, perturbado o amenazado⁹¹.

El deber de tutelar la preservación de la naturaleza cuenta con una definición legal en el artículo 2° letra p) de la Ley N° 19.300, formulada en los siguientes términos:

“Para todos los efectos legales, se entenderá por:

[...] p) Preservación de la Naturaleza: el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”.

Como es posible notar, existe una obligación expresa impuesta para el Estado de garantizar positivamente el derecho fundamental. Sin embargo, ni esta norma ni otras disposiciones de la Constitución refieren a la forma en cómo se deben satisfacer estas obligaciones. Es más, tampoco el constituyente estableció modalidades específicas y concretas para su cumplimiento⁹².

De lo anterior se desprende que la idea de garantía también debe incluir mecanismos que permitan enfrentar una transgresión del derecho. Es por ello que cabe referir a la acción constitucional de protección en materia ambiental, concebida originalmente como garantía del ejercicio de determinados derechos y libertades, y con naturaleza eminentemente cautelar, orientada a la adopción rápida de medidas y providencias conducentes al restablecimiento del imperio del derecho⁹³.

91 CARRASCO (2020), p. 54.

92 CARRASCO (2020), p. 53.

93 FERNANDOIS y CHUBRETOVIC (2016), p. 85.

Si bien la acción es esencial para defender jurídicamente el derecho otorgado, así como su implementación permite darle coherencia a la democracia constitucional, su naturaleza judicial más bien lo ubican dentro del concepto amplio de garantía, equivalente a todos los mecanismos de protección de los derechos fundamentales y no a un concepto restringido o estricto orientado a la efectividad o concreción fáctica del derecho reconocido. A mayor abundamiento, desde la modificación constitucional del recurso de protección en el año 2005, la jurisprudencia asociada ha transitado por periodos marcados de diversos criterios de interpretación que generan incertidumbre sobre la real utilidad de esta acción en materia ambiental.

Al respecto, es posible distinguir un primer periodo con una pérdida de la deferencia técnica hacia la evaluación ambiental; un segundo periodo en que la discusión se centró en la extensión de la tutela; un tercer periodo, no concluido del todo, en que se trasladó la discusión a la naturaleza jurídica de los actos administrativos supuestamente ilegales; un cuarto periodo con una marcada sugerencia de ocurrir ante los tribunales ambientales y finalmente un periodo reciente en que ha recobrado cierto vigor⁹⁴.

En suma, la carencia de disposiciones procedimentales, de modalidades de ejecución en el texto constitucional y la naturaleza de la vía jurisdiccional de protección, impiden sostener que la fórmula constitucional vigente para los asuntos ambientales, específicamente en materia de garantías, resulta suficiente⁹⁵. Lo anterior permite perfectamente presumir la existencia de una laguna de garantías a nivel constitucional.

4.3. Las garantías de la participación ciudadana ambiental

Desde la primera sección se ha desarrollado la conceptualización de la participación ciudadana ambiental como un principio de naturaleza jurídica, lo que no debiera interferir en otras concepciones que se puedan hacer de la participación como institución. De acuerdo a lo anterior, y sin perder su naturaleza de principio, la participación ciudadana ambiental también asumiría el rol de instrumento contributivo para que la proposición normativa en análisis sea practicable.

94 LEPPE (2021), pp. 14-15.

95 CUBILLOS (2020), p. 26.

Para contribuir al aseguramiento de un derecho, la participación ciudadana ambiental debería estar lo suficientemente garantizada; de lo contrario, su alcance sería limitado y su contribución efectiva sería cuestionable.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-23/17, ha señalado que la participación ciudadana ambiental es uno de los pilares fundamentales de los derechos de acceso y que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar al medio ambiente⁹⁶.

Continuando con el juicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la participación ciudadana ambiental debe ser asegurada desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones, informando al público sobre estas oportunidades de participación. Además, esta debe hacerse sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente debe haberse garantizado el acceso a la información⁹⁷.

En el ámbito local, debemos recordar que la participación ciudadana tiene anclaje constitucional. El artículo 1º inciso final de la Constitución dispone que es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Si bien la norma no asegura específicamente el derecho de participación en materia ambiental, sabemos que estas se presentan como uno de los ámbitos de mayor relevancia en asuntos participativos, por lo tanto, la norma es perfectamente aplicable al tema en estudio. Lo anterior se explica debido al carácter social del ambiente, a la universalidad del daño al entorno y a la titularidad común de los elementos que la componen⁹⁸.

También debemos recordar que nuestra legislación ha avanzado hacia una regulación que incluye distintas instancias participativas, y esto nos podría llevar a sostener la existencia de una política y un diseño regulatorio dirigidos a garantizar la participación ciudadana ambiental en la forma señalada anteriormente. Sin embargo, a partir de la verificación de detalle, la impresión apunta a lo contrario, y ha sido precisamente al abordar estos

96 COSTA (2020), p. 191.

97 Ídem.

98 MIROSEVIC (2011), p. 282.

asuntos cuando se han notado con mayor nitidez las deficiencias de nuestro sistema.

La falta de certeza de resultados en procesos participativos, las barreras económicas, la falta de acción popular para concurrir a la judicatura especializada, entre otros hechos, impiden avanzar hacia una convicción de contribución efectiva del derecho fundamental reconocido. Con la finalidad de encontrar nuevos antecedentes para luego proponer conclusiones, se revisarán algunas consideraciones doctrinales sobre la materia.

4.4. Consideraciones doctrinales necesarias para concretar la participación ciudadana ambiental

Sherry ARNSTEIN señaló que la participación pública se puede dar en diferentes grados, y los resultados para cada uno de ellos variarán dependiendo de la forma en que se distribuya el poder sobre la decisión entre la autoridad y la ciudadanía.

ARNSTEIN elaboró la conocida escala de participación ciudadana, que considera ocho niveles de acuerdo al poder entregado a los participantes en la decisión. Estos niveles van desde la falta de participación, en que se incluyen la manipulación y la terapia utilizada para influir en la decisión, hasta el poder ciudadano que comprende el poder delegado y el control ciudadano. Entre estos extremos plantea un nivel intermedio, que sería el *tokenismo*, el que con actividades tales como información, aplacamiento y consulta, contiene las aproximaciones más comunes a la participación pública actual⁹⁹.

En el contexto local, la doctrina se ha desarrollado fuertemente en los últimos años. Esto no tiene nada de extraño. Resulta casi lógico luego de las grandes reformas que han ocurrido en el país. Si bien hay varios temas que presentan divergencia doctrinal, la concepción de utilidad de la participación ciudadana ambiental pareciera no presentar mayores cambios con el paso de los años.

Hace más de una década, FERNÁNDEZ sostuvo que la participación pública, en la forma en cómo se venía desarrollando, no podía ser vinculante,

99 ARNSTEIN (1969), p. 217.

y esa falta de vinculación la relegaba a una mera formalidad, quizá tendrá un carácter consultivo, pero nunca vinculante¹⁰⁰.

De manera coetánea a FERNÁNDEZ, ASTORGA sostuvo que la falta de regulación de los criterios de ponderación y la falta de transparencia constituían una de las principales deficiencias del sistema, cuestión que impedía considerar a la participación ciudadana como solución autónoma y efectiva. El autor propuso a la Administración reservar un cierto margen de maniobra a efectos de negociar con las partes en disputa e incluso establecer ciertas condiciones para la realización de proyectos, pues un proceso participativo bien desarrollado, es decir, con adecuada información, así como con mecanismos y espacios claros y suficientes, disminuye la conflictividad¹⁰¹.

Ya con la nueva institucionalidad en marcha, BERMÚDEZ ha sostenido que uno de los aspectos que mayor discusión ha planteado el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es precisamente el de la participación ciudadana. Reconociendo la importancia de la institución en el sistema mencionado, principalmente por el efecto jurídico consistente en que la autoridad que evalúa se encuentra en el deber jurídico de considerar las observaciones formuladas y luego hacerse cargo de ellas. También reconoce que aquello no quiere decir que la decisión que se adopte en la respectiva resolución de calificación ambiental deba corresponder a lo planteado por los miembros de la comunidad¹⁰², cuestión que de plano controvierte un posible efecto vinculante.

Por su parte, MIROSEVIC señala que la participación ciudadana tiene varias funciones positivas. Destaca dos: la de servir como mecanismo de prevención y resolución de conflictos y la de servir como una forma de cooperación de los particulares con la Administración ambiental. Fundamenta su posición en el efecto positivo que la participación puede generar para facilitar el entendimiento entre los interesados¹⁰³.

Coincidiendo con BERMÚDEZ, MIROSEVIC sostiene que la participación ciudadana tiene una naturaleza consultiva por cuanto la Administración no se encuentra vinculada por las observaciones de la ciudadanía. Sostiene

100 FERNÁNDEZ (2004), p. 168.

101 ASTORGA (2000), p. 84.

102 BERMÚDEZ (2014), pp. 269-270.

103 MIROSEVIC (2011), pp. 285-286.

que la operatoria del sistema impediría asignarle carácter vinculante, pues, si así fuera, se estaría trasladando el centro de la decisión a la ciudadanía, es decir, la decisión le correspondería a esta y no a la Administración¹⁰⁴.

Nuevamente fuera del escenario local, las posturas no parecieran ser muy distintas. A modo de ejemplo, LEME sostiene que la participación ciudadana ambiental, más que un instrumento para la solución de conflictos ambientales, es un instrumento que permite la conciliación y ponderación de intereses en ocasiones divergentes, fomentando la publicidad y facilitando el entendimiento entre los interesados, ya que buena parte de los conflictos ambientales pasan por problemas de información. Lo anterior sería posible en la medida de que se trate de una participación oportuna y efectiva y no de una mera formalidad que muchas veces termina frustrando las expectativas de los participantes¹⁰⁵.

FORMHERZ, en tanto, propuso requerir un consentimiento previo en lugar de hacer una consulta pública. Esto, al menos en aquellos casos en que haya un impacto significativo y que los costos sean desproporcionados en relación a los beneficios, considerando la desconexión demográfica entre aquellos afectados por proyectos y aquellos que se beneficiarán de él¹⁰⁶. Esta idea de FORMHERZ, que de cierta manera se puede relacionar con lo propuesto por ASTORGA, en el sentido de que podría ser la propia Administración la encargada de proponer bases para un acuerdo, se ha adoptado en algunos instrumentos relativos a pueblos indígenas.

De lo anterior y también de lo propuesto por ARNSTEIN, se puede inferir que la participación ciudadana ambiental, ya sea a través de manifestación de consentimiento o consulta, podría servir como solución para problemas ambientales complejos, lógicamente si el grado de poder entregado a la ciudadanía es el suficiente para ello. Sin embargo, la doctrina más bien parece estar conteste sobre el carácter limitado de la participación ciudadana ambiental y sus escasas posibilidades de influir en decisiones resultantes de procesos participativos.

Esta falta de definición relativa al peso jurídico de la participación, sumado a otras limitantes ya advertidas, como la falta de disposiciones que

104 MIROSEVIC (2011), p. 314.

105 LEME (2010), p. 185.

106 FROMHERZ (2013), p. 186.

reconozcan y se hagan cargo de las diferencias de poder y preparación entre los distintos actores, acentúan el carácter limitado de la participación ciudadana ambiental. Aun siendo necesaria, deseable e ineludible, en oportunidades pareciera ser un discurso poco realista por las dificultades que se observan para hacerla operativa en la práctica.

5. CONCLUSIONES

- 1) La participación ciudadana ambiental evidencia un desarrollo notoriamente constante en el ordenamiento jurídico nacional de la última década. En este espacio de tiempo se advierten diferentes niveles de reconocimiento, la creación de distintos mecanismos participativos y sus respectivas vías para ejercerlos, lo que guarda relación con el propio desarrollo de una sociedad civil más consciente de sus derechos, más movilizadora y menos tolerante a la opacidad.

En cuanto a su conformación, se observan diferentes dimensiones conectadas con finalidades comunes, las que tienen que ver principalmente con el desarrollo de gestiones más justas, integrales y legítimas. Por esta conformación multidimensional la participación ciudadana ambiental resulta ser una institución altamente compleja y con contornos difusos en la práctica. Específicamente se advierte una dimensión de principio jurídico, otra de garantía de un derecho fundamental y finalmente de condición de posibilidad.

- 2) En su dimensión de principio jurídico, la institución participativa, al igual que los demás principios ambientales, debe asumir el rol de constituir una limitación a la discrecionalidad de la autoridad administrativa y del juez, quienes no deben soslayar la función modeladora y colaboradora del control que ellos ejercen. En consecuencia, tanto la autoridad administrativa como el juez, frente a la necesidad de aplicación y creación de derecho por laguna o indeterminación legal, se encuentran obligados a recurrir a la utilización de los principios ambientales.

Lo anterior se formula con conciencia de la necesidad de regular los propios límites de los principios, ya que, al plantearse como estándares diferentes de las reglas, sin una forma de aplicación del todo o nada, podrían generar un efecto adverso al de limitación de la discrecionalidad que se pretende.

- 3) En su dimensión de garantía de un derecho fundamental, se precisa que la participación ciudadana ambiental cuenta con un llamamiento de servir como instrumento colaborativo en la concreción fáctica de la proposición normativa del artículo 19 N° 8 de la Constitución.

De acuerdo a lo analizado durante la investigación, el Estado debe asegurar la eficacia práctica de los derechos fundamentales reconocidos, con todos los medios a su alcance, estableciendo instituciones y procedimientos normativos y jurisdiccionales que permitan superar los obstáculos para su ejercicio.

Bajo esta concepción, la participación ciudadana ambiental asume el rol de garantía positiva, es decir, de aquella legislación de ejecución que debe disponer el Estado para contribuir a la práctica efectiva de un derecho fundamental, en este caso, el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

No obstante, las ambigüedades y contradicciones entre el discurso y los hechos llevan a concluir que la generación e implementación de los mecanismos e instancias analizadas se han limitado a asegurar las formas de participación ciudadana en materias ambientales, sin posibilitar la integración real sociopolítica de los ciudadanos, lo que, sin invalidar las decisiones que se adopten sobre el asunto en particular, genera el efecto de convertirlas en menos legítimas ante la ciudadanía.

De esta manera, se comprueba la hipótesis en el sentido de ratificar que la participación ciudadana ambiental, en su variante de garantía positiva, es decir, como instrumento colaborativo con la eficacia práctica del artículo 19 N° 8 de la Constitución, adolece de garantías que le permitan cumplir una función efectiva y contribuir al aseguramiento del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Si la participación ciudadana ambiental no está lo suficientemente garantizada, difícilmente podría colaborar al aseguramiento de otro derecho.

- 4) En su dimensión de condición de posibilidad, la participación ciudadana ambiental debe ser entendida como un hecho que, de cumplirse, favorecería y posibilitaría decisiones más justas, integrales y legítimas ante la ciudadanía. Sin embargo, advertidas las carencias que presenta la institución, como por ejemplo en términos de igualdad de partes, su mero ejercicio no sería un requisito *sine qua non* de decisiones con las características señaladas.

En este sentido, el concepto propuesto en el apartado “Participación ciudadana ambiental” correspondería a una condición de posibilidad en donde los elementos condicionantes serían la debida información y sobre todo la asistencia *a priori*. Por su parte, el hecho de que la participación ciudadana ambiental contenga elementos condicionantes para propender a cierta efectividad permite sostener que la institución en sí misma, sin perder su naturaleza de principio jurídico ni de garantía positiva, correspondería a una condición, pues su correcto ejercicio favorecería y posibilitaría decisiones más justas, integrales y legítimas ante la ciudadanía.

- 5) Asentir en que la participación ciudadana ambiental contiene elementos condicionantes y que uno de ellos es el de asistencia técnica de los participantes nos obligaría a conducir el debate hacia un rediseño de las actuales instancias y condiciones participativas que entrega el Estado, quien debería ampliar las instancias obligatorias, con especificación concreta y precisa de los objetivos que se pretenden en cada caso.

También se debería garantizar cierto nivel de asistencia, aunque esto podría generar reticencia por la inversión de recursos que requiere un aseguramiento en los términos planteados; sin embargo, no debemos olvidar que un medio ambiente sano es fundamental para el disfrute de otros derechos, y por ello no deberían esforzarse las restricciones de recursos en este punto.

Finalmente, la evidencia arroja resultados desiguales entre la ciudadanía y los titulares de proyectos; por lo mismo, la asistencia, en caso de ser requerida y procedente, sería una buena forma de equilibrar la asimetría observada, favoreciendo finalmente a la democracia ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Grethel e IZA, Alejandro (2009): *Derecho ambiental en Centroamérica*, tomo I (Gland: UICN).
- ALDUNATE, Eduardo (2008): *Derechos fundamentales* (Santiago: LegalPublishing).
- ALEXY, Robert (1988): “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en *Doxa* N° 5. Disponible en línea: <<https://www.biblioteca.org.ar/libros/141737.pdf>>.

- ALVEAR, Soledad y CASH, Jorge (2015): “Nueva institucionalidad ambiental en Chile”, en MALDONADO, Jorge (ed.), *Gestión ambiental para un desarrollo humano sustentable* (Santiago: Universidad Miguel de Cervantes).
- ARNSTEIN, Sherry (1969): “A ladder of citizen participation”, en *Journal of American Planning Association*, vol. 36. Disponible en línea: <<https://www.tandfonline.com/loi/rjpa19>>.
- ASTORGA, Eduardo (2000): *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: régimen jurídico en especial aplicado a la actividad minera* (Santiago: Editorial Jurídica ConoSur).
- (2017): *Derecho ambiental chileno. Parte general*, 5ª edición actualizada (Santiago: LegalPublishing).
- BERGAMINI, Kay y PÉREZ MUÑOZ, Cristian (2015): “Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes”, en *EURE*, vol. 41, N° 124. Disponible en línea: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612015000400013&lng=es&nrm=iso>.
- BERMÚDEZ, Jorge (2010): “El acceso a la información pública y la justicia ambiental”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 34. Disponible en línea: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n34/a18.pdf>>.
- (2014): *Fundamentos del derecho ambiental*, 2ª edición (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso).
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (1992): Historia de la Ley N° 19.300: mensaje. Disponible en línea: <<https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6910/>>.
- BORDALÍ, Andrés (2019): “El acceso a los tribunales ambientales”, en FERRADA, Juan *et al.* (coords.), *La justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (Santiago: DER Ediciones).
- BRUZÓN, Carlos y ANTÚNEZ, Alcides (2012): “Reflexiones en torno a la protección de los derechos humanos desde la perspectiva del derecho ambiental internacional”, en *Revista Justicia Ambiental* N° 4. Disponible en línea: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_04_03.pdf>.

- CARRASCO, Edesio (2020): *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación* (Santiago: DER Ediciones).
- CARRÍO, Genaro (1970): *Principios jurídicos y positivismo jurídico* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot).
- CHÁVEZ, Romina (2015): “Participación pública en la evaluación de impacto ambiental y conflicto ambiental: un análisis desde el derecho internacional”, en *Revista Justicia Ambiental* N° 7. Disponible en línea: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_05.pdf>.
- CHILE TRANSPARENTE (2021): *Somos transparentes: Guía práctica para facilitar la implementación de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública*. Disponible en línea: <http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1347391972manualfuncionariosleytransparencia.pdf>.
- COLLADO, Alena (2018): “Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile”, en *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 4, N° 1. Disponible en línea: <<https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/50424>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016): *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/1/S1600413_es.pdf>.
- COSTA, Ezio (2017): “La justicia ambiental en la evaluación de desempeño ambiental: Chile 2016 de la OCDE”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 7. Disponible en línea: <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/download/46450/48479/>>.
- (2020): *Participación ciudadana, conceptos generales, deliberación y medio ambiente* (Santiago: DER Ediciones).
- COSTA, Ezio y BELEMMI, Victoria (2017): “¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 8. Disponible en línea: <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/47909>>.
- CUBILLOS, María (2020): “Constitucionalismo ambiental en Chile: una mirada para el siglo XXI”, en *Revista de Derecho* N° 21. Disponible en

- línea: <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2393-61932020000100025&script=sci_abstract>.
- DWORKIN, Ronald (1989): *Los derechos en serio*, 2ª edición (Barcelona: Ariel S.A.).
- FERNÁNDEZ, Pedro (2004): *Manual de Derecho Ambiental chileno*, 2ª edición actualizada (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- FERNANDOIS, Arturo y CHUBRETOVIC, Teresita (2016): “El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia post-institucionalidad ambiental”, vol. 43, N° 1. Disponible en línea: <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141300>>.
- FERRAJOLI, Luigi (2006): “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* N° 29. Disponible en línea: <<https://doxa.ua.es/article/view/2006-n29-las-garantias-constitucionales-de-los-derechos-fundamentales>>.
- FERRER, Eduardo y PELAYO, Carlos (2012): “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana”, en *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca* N° 2. Disponible en línea: <<https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v10n2/art04.pdf>>.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2011): *Estado de la población mundial 2011. 7 mil millones de personas su mundo, sus posibilidades*. Disponible en línea: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SP-SWOP2011_Final.pdf>.
- FROMHERZ, Nicholas (2013): “From consultation to consent: Community approval as a prerequisite to environmentally significant projects”, en *Wester Virginia Law Review*, vol. 116. Disponible en línea: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2313251>.
- GARRIDO, Luis *et al.* (2016): “Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina”, en *Revista de Ciencias Políticas*, vol. 54, N° 2. Disponible en línea: <<https://www.redalyc.org/pdf/645/64551061010.pdf>>.
- HERNÁNDEZ, Nicolás (2018): *Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental* (Santiago: Rubicón Editores).
- IRARRÁZABAL, Ricardo y LUENGO, Sebastián (2018): “Aplicación de principios ambientales en el control jurisdiccional del actuar de la adminis-

- tración”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 9. Disponible en línea: <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/issue/view/4799>>.
- JARIA, Jordi (2019): “Los principios del derecho ambiental: concreciones, insuficiencias y reconstrucción”, en *Ius et Praxis* N° 2. Disponible en línea: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7032201>>.
- JIMÉNEZ, Henry (2019): “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia análisis jurisprudencial sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales”, en *Revista Derecho Estado* N° 44. Disponible en línea: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n44/0122-9893-rdes-44-385.pdf>>.
- KELSEN, Hans (1982): *Teoría pura del derecho*, 2ª edición (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México).
- LARA, Martín y LETELIER, Diego (2017): “Mecanismos de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. VI, N° 2. Disponible en línea: <<https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2210>>.
- LEME, Paulo (2010): *Direito ambiental brasileiro* (São Paulo: Malheiros Editores).
- LEPPE, Juan (2021): *Jurisprudencia ambiental: Recursos de protección años 2016 a 2020* (Santiago: Hammurabi).
- MAES, Franc (2007): “Los principios de derecho ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el derecho internacional marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII. Disponible en línea: <https://www.researchgate.net/publication/28138738_Los_principios_de_derecho_ambiental_su_naturaleza_y_sus_relaciones_con_el_derecho_internacional_maritimo_Un_cambio_para_los_legisladores_nacionales>.
- MIROSEVIC, Camilo (2011): “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la ley N° 20.417”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 36. Disponible en línea: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n36/a08.pdf>>.
- MORAGA, Pilar (2022): “Una nueva era del derecho ambiental: la ley marco de cambio climático en Chile a 50 años de Estocolmo”, en *Revista*

- de Derecho Ambiental* N° 17. Disponible en línea: <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/67640/70780>>.
- MORALES, Soledad (2016): “Participación ciudadana y *accountability*: reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia”, en *Jurídicas*, vol. 13, N° 2. Disponible en línea: <[http://190.15.17.25/juridicas/downloads/Juridicas13\(2\)_8.pdf](http://190.15.17.25/juridicas/downloads/Juridicas13(2)_8.pdf)>.
- MUÑOZ, Sergio (2014): “El acceso a la justicia ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 6. Disponible en línea: <<https://fima.cl/site/wp-content/uploads/2015/03/Justicia-Ambiental-VI.pdf>>.
- NAVARRO, Enrique y CARMONA, Carlos (2011): *Recopilación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2011). Colección Conmemoración 40 años del Tribunal Constitucional 1971-2011*. Disponible en línea: <http://e.tribunalconstitucional.cl/libros_generados/Librossubido/1/Libro_Recopilacion.pdf>.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2003): “Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia”, en *Ius et Praxis*, vol. 9, N° 1. Disponible en línea: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000100020>>.
- OLIVARES, Alberto (2016): “Los principios ambientales en la actividad del tribunal constitucional”, en *Estudios Constitucionales* N° 2. Disponible en línea: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v14n2/art14.pdf>>.
- PASTÉN, César (2012): “Chile, energía y desarrollo”, en *Obras y Proyectos* N° 11. Disponible en línea: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071828132012000100003>.
- PEÑA, Mario (2021): *Derechos humanos y medio ambiente* (San José: Maestría en Derecho Ambiental Universidad Costa Rica).
- PINOCHET, José Ignacio (2015): “El derecho al ambiente como derecho humano, relaciones y desafíos para su reconocimiento”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 2. Disponible en línea: <<https://revistas.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36473/49717>>.
- PÜSCHEL, Lorna (2019): “Regulación de actividades en áreas protegidas”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 11. Disponible en línea: <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/52506/56387>>.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2014): *Diccionario de la lengua española, 23ª edición* (Madrid).

ROJAS, Christian (2020): “Alcances jurídico-públicos a partir de la sentencia de la E. Corte Suprema, rol N° 5888-2019 en acción de protección por contaminación de las comunas de Quintero y Puchuncaví”, *Sentencias Destacas 2019*. Disponible en línea: <https://www.academia.edu/49350589/Alcances_jur%C3%ADdico_p%C3%BAblicos_sobre_la_sentencia_de_C_Suprema_por_contaminaci%C3%B3n_de_comunas_Quintero_y_Puchuncav%C3%AD>.

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2013): *Instructivo. Consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Disponible en línea: <https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/instructivos/inst130528_obs_ciudadana_evaluacion.pdf>.

SILVA, Yeny (2019): *Recursos administrativos en el SEIA* (Santiago: Rubicón Editores).

TERRAZAS, Juan David (2004): “Algunas consideraciones sobre los principios generales del derecho y un breve análisis de su aplicación en el ordenamiento jurídico chileno”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte Sede Coquimbo* N° 1. Disponible en línea: <<https://revistaderecho.ucn.cl/article/view/2152>>.

URRUTIA, Osvaldo (2010): “El régimen jurídico internacional del cambio climático después del Acuerdo de Copenhague”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 34. Disponible en línea: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071868512010000100019>.

VALVERDE, Max (1996): “Principios generales del derecho ambiental internacional”, en *Journal of International & Comparative Law*, vol. 3. Disponible en línea: <<https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol3/iss1/19>>.