

JUSTICIA EPISTÉMICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EVALUACIÓN

EPISTEMIC JUSTICE AND THE ADMINISTRATIVE EVALUATION PROCEDURE: CRITICAL ISSUES

Luciano Rantes González Matamala

Magister (c) en Derecho Administrativo con mención en Derecho Ambiental
y Ordenamiento Territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile
Abogado, ONG FIMA
luciano.gonzalez.matamala@gmail.com

RESUMEN: El presente trabajo inicia con una explicación de nuestra Teoría del Derecho Público como Sistema, para luego caracterizar la noción de justicia epistémica, se ligará con los conceptos manejados en la doctrina chilena sobre justicia ambiental, se enfatizará en la justicia como reconocimiento de una determinada territorialidad, finalmente se analizará qué tan receptivo es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental respecto del modo de ver el territorio por parte de las comunidades. Para ello se analizará, primero, si existe una apertura normativa a considerar estas cuestiones para finalmente observar cómo la práctica administrativa puede hacerse cargo o no de este elemento.

PALABRAS CLAVE: justicia epistémica, justicia ambiental, derecho administrativo, participación ciudadana, procedimiento administrativo, evaluación ambiental

ABSTRACT: This paper begins with an explanation of our Theory of Public Law as a System, and then characterizes the notion of epistemic justice, it will be linked to the concepts used in the Chilean doctrine on environmental justice, it will emphasize justice as recognition of a certain territoriality, and finally it will analyze how receptive the Environmental Impact Assessment System is to the way of seeing the territory on the part of the communities. To this end, we will first analyze whether there is a regulatory openness to consider these issues and finally see how the administrative practice may or may not take this element into account.

KEYWORDS: *epistemic justice, environmental justice; administrative law, citizen participation, administrative procedure, environmental assessment*

«Estos mitos, este lenguaje roto con el que hablo, no son defensas contra el caos, son la verdad, que es una contradicción, y un puente hacia el futuro».

Georgia van Raatle, Acerándose a Babalon

(Trad. Francisco Albanese) (2023).

Temple of our Lady of the Abyss, p. 153.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende demostrar si la categoría de «justicia epistémica» es compatible con el sistema jurídico administrativo ambiental chileno.

De este modo, para entender el ejercicio de lo que este escrito pretende, va a ser necesario hacer algunas aseveraciones sobre la Ciencia del Derecho, muy especialmente en el hecho de que se suscribe la teoría de Vergara Blanco. Siguiendo al reseñado autor, el Derecho no es arrojado a la realidad siendo automáticamente armónica con las instituciones que rigen la disciplina; la labor de la Ciencia del Derecho es precisamente el establecimiento de una coherencia conceptual entre las normas que componen una disciplina¹.

Este ejercicio intelectual desde luego no es unidireccional, es decir, no solo va de la Teoría General a la aplicación concreta, sino que la Teoría

¹ Vergara Blanco, Alejandro. (2023). *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 27. Esta aproximación a la Teoría del Derecho Administrativo toma inspiración de los postulados de Schmidt-Assmann. Véase Schmidt-Assmann, Eberhard. (2003). *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, pp. 5-10.

General es a su vez el resultado de la reflexión sobre los desafíos que la aplicación del Derecho Administrativo supone².

Ahora bien, la caracterización de una disciplina en un sistema tiene como principal objeto la identificación de un núcleo dogmático que sea receptor de valores que sirvan para interpretar e integrar aquello que es propio del objeto de la disciplina³. Entonces, lo que se pretende es demostrar que la categoría de justicia epistémica es compatible con las instituciones del derecho administrativo ambiental y su núcleo dogmático (la relación jurídico-administrativa)⁴, por lo que es un concepto apropiado para integrar e interpretar nuestro Derecho Administrativo Ambiental.

Lo anterior no significa que la justicia epistémica haya estado siempre en nuestro derecho público, sino más bien que es una herramienta que se desprende de nuestras instituciones normativas y nos permite interpretar e integrar de forma más justa nuestro Derecho.

De esta forma, se parte esbozando nociones de justicia e injusticia epistémica para luego analizar si se puede incorporar sistemáticamente aquella noción como principio jurídico, para lo que se revisará tanto nuestro derecho administrativo general como ambiental.

² Schmidt-Assmann, Eberhard. (2003). *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, p. 7; en idéntico sentido, Larenz, Karl. (2023). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Santiago: Olejnik, pp. 466-468.

³ Vergara Blanco, Alejandro. (2023). *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 29-30; Vergara Blanco, Alejandro. (2017). *Derecho Administrativo: Identidad y Transformaciones*. Santiago: Ediciones UC, pp. 48-49; en idéntico sentido —en cuanto la integración e interpretación de una disciplina—, Larenz señala que de la «naturaleza de la cosa» o el objeto de la disciplina se pueden desprender principios que orienten la interpretación normativa. Larenz, Karl. (2023). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Santiago: Olejnik, pp. 326-332.

⁴ Vergara Blanco, Alejandro. (2017). *Derecho Administrativo: Identidad y Transformaciones*. Santiago: Ediciones UC, p. 48.

1. LA JUSTICIA EPISTÉMICA

Entonces, para atender al objeto de este trabajo, se vuelve necesario revisar las bases del concepto que pretendemos incorporar a nuestro medio, pero realizando la precisión conceptual de que lo desarrollado por la doctrina es una noción de «injusticia epistémica», siendo el empleo de la noción de «justicia epistémica» más bien procedural e incompleto, como se verá.

En la teoría comparada, el concepto de justicia epistémica aparece de forma más bien residual al de injusticia epistémica. Este concepto ha sido elaborado por Miranda Fricker; siguiendo a la autora, esta injusticia evoca directamente a la idea de (falta de) reconocimiento:

La causa de la injusticia testimonial es un prejuicio que hace que un hablante sea minusvalorado y percibido como epistémicamente inferior (discriminación directa). Este hecho tiende a producir efectos negativos en cómo son percibidos y tratados estos hablantes, incluso en dimensiones no epistémicas, lo que constituye un efecto secundario de este daño intrínseco⁵.

Así, es claro que la injusticia epistémica mira la relación entre un sujeto (o grupo) y la construcción social del conocimiento, produciéndose esta injusticia mediante la exclusión de determinadas miradas sobre el mundo del discurso oficial.

Asimismo, para la autora, este tipo de injusticia es socialmente percibida estando asociada a fenómenos de marginación social:

La primera es que el foco inicial está destinado a ser interpersonal o transaccional. Las experiencias tratadas comienzan a ser concretas y tienden a involucrar a individuos que interaccionan y están situados en relaciones de poder unos respecto de otros. Centrarse en estas experiencias implica visibilizar todas las microagresiones e injusticias que ejemplifican y apuntan a formas de poder más estructurales que

⁵ Fricker, Miranda. (2021). Conceptos de injusticia epistémica en evolución. *Las Torres de Lucca. Revista internacional de filosofía política*, 10(19), p. 101.

se dan en un nivel macro. La segunda consecuencia es que este foco inicial no se centra en el buen funcionamiento del sistema, sino en sus fallos; esto es, en los fracasos de la justicia o de la racionalidad, en vez de en sus éxitos⁶.

La aproximación reseñada ha sido desarrollada por Carlos Lema Añon, quien ha sostenido respecto del ámbito jurídico, que el no conocimiento de algo no es siempre jurídicamente neutral. La posición sobre qué conocimiento está en condiciones de ser recepcionado por el Estado (y en qué circunstancias) responde a cuestiones valorativas y socialmente condicionadas. Esto resulta particularmente grave cuando el poder público no logra captar o conocer determinadas experiencias sociales, cuya ignorancia puede suponer —o bien perpetuar— una situación material de marginación, o bien intervenir disruptivamente una relación social no codificada por el Derecho, siendo, precisamente, la actuación del Estado la generadora de la injusticia:

En estos dos ejemplos, el basado en el crimen culturalmente motivado y el de la ignorancia blanca, encontramos situaciones en las cuales parece haber una jerarquía clara en términos de conocimiento y también de conocimiento jurídico. En principio hay un conocimiento jurídico oportuno para gestionar y dirimir unos conflictos y hay unos sujetos con distinto acceso a este conocimiento que, en el peor de los casos, se sitúan en una posición de ignorancia respecto a la que hay que actuar, bien reduciéndola o bien atenuando sus efectos. Sin embargo, estos ejemplos ponen en cuestión que estemos únicamente ante un asunto relativo a saber o no saber lo que es necesario saber en una determinada situación. Porque los ejemplos señalan que hay otros conocimientos, que también incluyen conocimiento jurídico, cuya irrelevancia cabe poner en cuestión⁷.

-
- ⁶ Fricker, Miranda. (2021). Conceptos de injusticia epistémica en evolución. *Las Torres de Lucca. Revista internacional de filosofía política*, 10(19), p. 101.
- ⁷ Lema Añon, Carlos. (2023). De la ignorancia del derecho a la injusticia epistémica en el derecho. Injusticia testimonial e injusticia hermenéutica como obstáculos para el acceso a la justicia. *Oñati Socio-Legal Series*, 23(2), p. 776.

Frente a este concepto de injusticia se indicará que la «justicia epistémica» consiste en el reconocimiento institucional de diversas narrativas en el Derecho, y especialmente de la valoración institucional de aquellas que han sido marginalizadas a lo largo de la historia. Esta definición es principalmente procedural, y desde luego no termina de aprovechar el contenido que el concepto puede aportar al análisis de nuestro Derecho Público Ambiental.

2. LA JUSTICIA AMBIENTAL EN SU DIMENSIÓN EPISTÉMICA

Para arribar desde nuestro sistema ambiental a la noción de justicia epistémica, se vuelve relevante relacionarlo con nuestra dogmática asociada a la justicia ambiental.

Uno de los elementos clásicos de la justicia ambiental es el reconocimiento, entendido este en su dimensión social y no individual⁸. Ello implica el reconocimiento de la forma en la cual las comunidades habitan el territorio⁹, o bien un trato institucional consistente en un *estatus* social libre de connotaciones negativas¹⁰.

En este sentido, y desde una perspectiva socioambiental, se ha planteado que, si bien es cierto que no todo conflicto socioambiental encierra una cuestión valorativamente ecológica, en el sentido de que puede ser una mera disputa sobre el uso y acceso de determinados recursos naturales¹¹, sí se ha reconocido precisamente que puede cristalizar una disputa por el orden social y el significado del territorio:

⁸ Standen Armijo, Francisca y González Matamala, Luciano. (2021). Injusticia, reconocimiento y subjetividad jurídica: Las zonas de sacrificio ante los tribunales ambientales. *Justicia Ambiental*, (13), pp. 132-138.

⁹ Infante, Paloma. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, I(6), p. 146.

¹⁰ Hervé, Dominique. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XXII(1), p. 21.

¹¹ Traducción de: Folchi, Mauricio. (2019). Environmentalism of the poor: environmental

Por último, un conflicto puede tener una raíz más profunda: una disputa a nivel de los principios que organizan el orden social, es decir, de los valores o las «visiones de mundo» de los actores enfrentados. Esto ocurre cuando la acción que provoca el conflicto viene justificada por un sistema de valores o una visión de mundo no compartida por el grupo que resulta perjudicado por dicha acción. En estos casos, el conflicto trasciende los intereses específicos que lo originan, y se transforma en una disputa ideológica por cuestiones como el modelo de desarrollo, la organización del territorio, la noción de justicia social, etc.¹²

Así, los conflictos socioambientales soportan —naturalmente— un contenido simbólico sobre un determinado orden sobre el territorio; por delimitación conceptual entenderemos que esta dimensión evoca al concepto de territorialidad, esto es, la relación cultural entre una comunidad y su territorio:

Expresa una relación compleja entre el grupo humano y su medioambiente espacio-temporal, que se fundamenta en lo vivido: el punto de inicio de la territorialidad no es el espacio, sino los instrumentos y los códigos de los actores que dejan huellas en el territorio¹³.

De este modo, un conflicto socioambiental es, al menos en parte, una discusión sobre un determinado significado (como atribución de un orden) respecto de un territorio determinado. Sistematizando lo

conflicts and environmental justice. En Delgado, L. E. y Marín, V. H. (eds.), *Social-ecological Systems of Latin America Complexities and Challenges*. Switzerland: Springer Nature, p. 107. Traducción del autor: https://www.researchgate.net/profile/Mauricio-Folchi/publication/337224098_Ecologismo_de_los_pobres_conflictos_ambientales_y_justicia_ambiental/links/5dcc196c92851c81804bf454/Ecologismo-de-los-pobres-conflictos-ambientales-y-justicia-ambiental.pdf

¹² Traducción de: Folchi, Mauricio. (2019). Environmentalism of the poor: environmental conflicts and environmental justice. En: Delgado, L. E. y Marín, V. H. (eds.), *Social-ecological Systems of Latin America Complexities and Challenges*. Switzerland: Springer Nature, p. 104. Traducción del autor: https://www.researchgate.net/profile/Mauricio-Folchi/publication/337224098_Ecologismo_de_los_pobres_conflictos_ambientales_y_justicia_ambiental/links/5dcc196c92851c81804bf454/Ecologismo-de-los-pobres-conflictos-ambientales-y-justicia-ambiental.pdf

¹³ Stamm, Caroline y Aliste, Enrique. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. *Revista F@ro*, 2(20), p. 71.

enunciado, existen nociones colectivas de justicia ambiental (como orden sobre el territorio) en disputa en el marco de los conflictos socioambientales. De ello se sigue que la Autoridad Administrativa, cuando resuelve un procedimiento administrativo de calificación ambiental, está imponiendo un determinado modo de ser sobre el territorio en disputa.

Así, ante el ejercicio de esta potestad o poder exorbitante del Estado, cabe preguntarnos si los discursos de las comunidades son reconocidos en la decisión de la autoridad y en qué medida. Esto, es decir, la priorización de unos discursos como ordenadores del territorio por un pre-juzgamiento *a priori* basado en la forma del lenguaje empleado, ha sido particularmente criticado por Guerrero Mc Manus:

Ahora bien, las injusticias testimoniales también pueden hacerse presentes cuando, por ejemplo, se privilegia un lenguaje técnico y de corte académico a la hora de narrar las afectaciones ambientales que sufre una comunidad. Es más, incluso podríamos sostener que uno de los ejes que favorecen y mantienen el colonialismo epistemológico emana precisamente de esta asimetría en la confianza y credibilidad que se le deposita a un discurso. Lo anterior no busca defender una suerte de relativismo extremo en el cual todo discurso debiera gozar de la misma credibilidad sino simplemente señalar un hecho mucho más pedestre: otorgarle cierta credibilidad a un saber no hegemónico no implica juzgarlo igualmente verosímil que un saber científico, pero sí implica tomar distancia de la idea de que los discursos no científicos poseen nula credibilidad¹⁴.

Lo anterior además ha sido objeto de discusión, a lo menos en materia de consulta indígena. Así, Guerra y Sánchez han señalado que la institución de la consulta indígena viene, al menos, a intentar hacerse cargo de remediar la injusticia epistémica como ocultamiento o invisibilización de las comunidades indígenas por el Derecho chileno:

Desde esta perspectiva, la consulta indígena se erige como un disposi-

¹⁴ Guerrero Mc Manus, Siobhan. (2020). Injusticias epistémicas y crisis ambiental. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (90), p. 195.

tivo procedural cuyo objetivo es remediar (hasta cierto punto) un tipo particular de «injusticia epistémica», que ocurre cuando determinados sujetos o grupos son excluidos de participar como agentes de conocimiento potenciales en las prácticas de indagación epistémica, por su pertenencia a una o más identidades sociales marginadas («marginación hermenéutica»). Así, los derechos de participación indígena pueden ser comprendidos como mecanismos que buscan corregir lo que Schmidt denomina como «fallas de reconocimiento» y «fallas de acceso» en las prácticas cognoscitivas que, en este caso, anulan la capacidad de los pueblos indígenas de incidir como participantes epistémicos en la generación de conocimientos vinculados a los procesos de toma de decisiones estatales que los podrían afectar¹⁵.

De ello se sigue, que la cuestión sobre la aptitud del derecho público para hacerse cargo del reconocimiento de los diversos actores que concurren y son afectados por las decisiones administrativas es de total relevancia para caracterizar nuestra relación jurídico-administrativa.

3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL FRENTE A LA JUSTICIA EPISTÉMICA

Este acápite se subdivide en tres segmentos. El primero de ellos abordará por qué, a mi modo de ver, la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo contiene un mandato de optimización que proscribiría la injusticia epistémica en el derecho administrativo general chileno, estableciendo una norma de trato respecto de las presentaciones de las comunidades como particulares. En segundo lugar, se señalará que, desde una aproximación dogmática a la Ley N° 19.300, existen mandatos normativos explícitos a considerar la visión de mundo de las personas afectadas por un determinado proyecto para asegurar la justicia en la decisión. Finalmente, se señalará que los problemas de injusticia epistémica se producen a nivel infralegal y por la práctica administrativa.

¹⁵ Guerra, Felipe y Sánchez, Gonzalo. (2021). La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile. *Ius et Praxis*, 27(3), p. 28.

3.1. La justicia epistémica y el procedimiento administrativo

En nuestro derecho administrativo chileno, un acto administrativo es una decisión de autoridad que expresa la voluntad orgánica del Estado, voluntad que, para ser producida, necesita justificar su satisfacción del interés público, lo cual se logra mediante la sustanciación de un procedimiento administrativo.

La sustanciación de un procedimiento administrativo implica una concatenación de actos trámite orientados a recabar información y ponderar intereses para arribar a la materialización de un fin público¹⁶. De ello se sigue que las garantías y principios orientadores de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos no se conceptualizan como una contragarantía del poder Estatal, donde se deba ponderar el interés de privados con el interés público, sino que, por el contrario, el interés público se configura sobre la base de la ponderación de la información e intereses de la forma proceduralmente dispuesta.

[El procedimiento administrativo] no puede encontrar su principal explicación en la necesidad de defender las posiciones subjetivas de los particulares, sino, por el contrario, en el requerimiento de que la Administración adopte decisiones materialmente correctas y jurídicamente equilibradas para la mejor satisfacción del interés público¹⁷.

Lo anterior es relevante porque la ausencia de consideración de una visión de la territorialidad (o una presentación sobre la cual se debe responder) se tornaría en un vicio objetivo del acto administrativo por falta de motivos, esto es, en la ausencia de elementos que, de hecho, sirvan de «causa» para el acto, y no en un vicio invalidante extrínseco relacionado con la lesión de derechos subjetivos o particulares. Ahora, debemos preguntarnos qué entra en este constructo que arriba a la voluntad orgánica de la Administración en el Derecho Administrativo General chileno.

¹⁶ Loo, Martín. (2017). El significado del procedimiento administrativo. *Revista Derecho del Estado*, (38) (junio), p.173.

¹⁷ Loo, Martín. (2017). El significado del procedimiento administrativo. *Revista Derecho del Estado*, (38) (junio), p. 171.

Primero, los principios ordinales del procedimiento administrativo regulados en la Ley N° 19.880, muy especialmente los principios de inexcusabilidad, objetividad y conclusivo, velan porque el acto administrativo sea el resultado de una reflexión sobre todos los elementos presentes en el expediente administrativo¹⁸. Luego, existiendo un deber de incorporar la territorialidad al expediente, la no reflexión sobre ello implica un acto administrativo incompleto, ahora desde la perspectiva de la motivación, esto es, como razonamiento proceduralmente construido.

Así, el vicio por falta de motivos es la ausencia de la territorialidad de forma objetiva en el procedimiento administrativo (no se incorporó el antecedente), mientras que el vicio por falta de motivación se construye sobre la falta de reflexión sobre el antecedente incorporado en el procedimiento. Ambos vicios son eminentemente formales, requiriéndose para que sea una cuestión sustantiva que exista una regla sobre la forma de ponderación.

Al respecto, la ya referida Ley N° 19.880, en su artículo 17, literal g, permite a las personas interesadas en el marco de un procedimiento administrativo incorporar alegaciones sobre las cuales la Autoridad deberá reflexionar al momento de arribar a una decisión pública, reforzando entonces el hecho de que el procedimiento administrativo chileno al menos tiene los sentidos para ver y palpar la territorialidad —así como otros intereses individuales o colectivos— incorporada por las personas, debiendo hacerse cargo de ella en su acto administrativo terminal. Esto supone una norma de trato bastante básica consistente en la necesidad de incorporación del antecedente al expediente o, lo que es lo mismo, la Autoridad deberá leer y entender lo que le es planteado por la comunidad para adoptar la decisión.

Segundo, nuestra Administración del Estado de conformidad con su Ley Orgánica Constitucional (Ley N° 18.575) se encuentra irradiada por

¹⁸ Al respecto, véase Cordero, Eduardo. (2023). *Curso de Derecho Administrativo*. Santiago: Libromar, pp. 630, 634, 640.

el principio de participación ciudadana en la gestión pública¹⁹ conforme al título IV del referido cuerpo normativo que contiene tanto un mandato a disponer de espacios participativos en la toma de decisiones administrativas como una interdicción de la exclusión arbitraria de personas o grupos de los espacios de participación en la gestión pública (Artículo 69 de la Ley N° 18.575). Lo anterior, sin perjuicio, de que la forma específica de participación o recepción de los antecedentes de la ciudadanía queda relegada a su regulación en el procedimiento administrativo concreto a ser administrado, en nuestro caso de estudio el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De todo lo anterior se desprende que desde una aproximación sistemática a las normas de Derecho Público chileno podemos afirmar que hay un mandato, programático o formal, para la adopción de una decisión pública, al menos incorporar en el expediente y reflexionar sobre, las nociones subjetivas sobre el orden social que, o bien deban ser incorporadas por la Ley, o bien sean promovidas por uno o más ciudadanos en el marco del procedimiento.

Ahora bien, esta aproximación formal nos permite sostener que existe algún nivel de integración de la noción de justicia epistémica, pero esta es sustancialmente idéntica en esta forma de expresión a una justicia participativa restrictivamente considerada.

Así, nada se ha aclarado sobre el peso o posición de estos intereses en el marco del procedimiento, pudiendo, perfectamente satisfacerse el deber de incorporación y pronunciamiento con un «esto no es materia del presente procedimiento». Esto, sin embargo, no podría ser de otra manera, ya que en efecto el lugar o posición relativa de los intereses a ponderar va a variar dependiendo de qué es lo que se está discutiendo. Pues bien, nuevamente desde una perspectiva procedural no estaría tolerada la injusticia epistémica como infracción a una norma de trato respecto del conocimiento aportado al expediente administrativo, sin

¹⁹ Para una profunda reflexión dogmática sobre el concepto y sus significados, véase: Costa, Ezio. (2020). *Participación Ciudadana*. Santiago: Der Ediciones, pp. 136-139.

embargo, ello no implica que todas las verdades vayan a pesar lo mismo. Así, el interés territorial de una comunidad, por ejemplo, no va a tener el mismo peso relativo en un procedimiento administrativo de otorgamiento de una concesión minera que en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, del mismo modo que la esfera de interés de un propietario no va a tener el mismo peso en un procedimiento expropiatorio que en una declaratoria de humedal urbano.

Pero, en lo que nos importa, los «sentidos» para captar o recibir las nociones subjetivas de justicia de la ciudadanía existen, así como un deber correlativo a pronunciarse sobre eso, al existir una noción de justicia epistémica en el procedimiento administrativo general como norma de trato. El «cerebro» o el valor relativo de estas nociones van a tener más o menos relevancia dependiendo del procedimiento ante el que nos situemos, en este sentido, se analizarán las disposiciones de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

3.2. La justicia epistémica en la Ley N° 19.300

En este apartado se explicará que la Ley N° 19.300, al ser una norma que media en conflictos socioambientales, precisamente tiene mecanismos para incorporar las ideas de «justicia ambiental» de los actores del conflicto, disponiendo tanto de mecanismos para plasmar su voz en el procedimiento (mediante la Participación Ciudadana) como de deberes respecto de la no afectación de determinadas dinámicas, denominadas como «medio humano», que en sí mismas encierran y tutelan la territorialidad.

En el marco de esta investigación, pude constatar que la interpretación normativa de la Ley conforme al paradigma de justicia epistémica se encuentra desarrollada por nuestra doctrina, siendo la propuesta de este capítulo meramente ordenadora y enunciativa de un sentido y alcance ya contenido en la Ley.

El primer gran dispositivo institucional que capta algunas dimensiones de la justicia epistémica es la Participación Ciudadana, la cual reforza y desarrolla la regla de trato sobre el interesado, ahora convertido

en observante, quien adquiere un estatus que hace exigible que su «observación ciudadana» sea debidamente considerada en el marco del procedimiento, siendo un vicio de nulidad formal la no consideración de la misma. No obstante ello, sigue existiendo el mismo problema enunciado en el procedimiento administrativo general en torno a la posición relativa del observante respecto a la decisión. Así, la indebida consideración de la observación ciudadana para ser invalidante va a requerir referir, a su vez, a un vicio esencial del procedimiento administrativo de evaluación.

El segundo de los temas donde se ha ventilado —explícitamente— la cuestión sobre la justicia epistémica es la relación entre el procedimiento administrativo y la consulta indígena. De esta manera, para Guerra y Sánchez, la forma en que debe interpretarse la «susceptibilidad de afectación» encierra un mandato a conocer la territorialidad indígena, cuestión que gatilla tanto el deber de consulta como la necesidad de evaluación por Estudio de Impacto Ambiental:

Con todo, en el plano hermenéutico la referida homologación parecería ser un problema más aparente que real. En efecto, si uno de los «impactos significativos» cuya concurrencia hace exigible que un proyecto se evalúe por medio de un EIA es la localización próxima a población protegida susceptible de ser afectada (art. 11 letra d) de la Ley N° 19.300), forzoso es concluir que la SAD [susceptibilidad de afectación directa] es en sí misma un impacto significativo. De ahí que, como se desarrollará a continuación, la magnitud y dimensión de la afectación (en términos de significancia) para gatillar un proceso de consulta indígena en el SEIA [Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental] es un requisito que se ha impuesto por instrumentos infra legales, pero no encuentra justificación en el artículo 11 letra d) de la Ley N° 19.300 y el Convenio 169²⁰.

De este modo, y siguiendo a los autores, ante la posibilidad de afectar a una comunidad indígena, el deber del Estado consiste tanto en llevar a cabo el proceso de consulta indígena como en reconocer el impacto

²⁰ Guerra, Felipe y Sánchez, Gonzalo. (2021). La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile. *Ius et Praxis*, 27(3), pp. 30-31.

ambiental del artículo 11, literal d), de la Ley N° 19.300, porque como es evidente no se puede identificar la forma en que los pueblos indígenas son afectados en su territorialidad sin conocerla, siendo el mecanismo óptimo para tal fin el de consulta indígena²¹.

La tercera forma de recepción de la necesidad de consideración de la justicia epistémica como mandato de justicia ambiental, así como su falta de aplicación práctica, ha sido desarrollada por Infante con relación al artículo 11 de la Ley N° 19.300 en referencia a sus literales c) y d):

Por otra parte, el Sistema de Evaluación de Ambiental (SEIA) establece como causales para que un determinado proyecto o ingrese de impacto ambiental, que exista reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (artículo 11 letra c, de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente); así como la localización de un proyecto o actividad en o próxima a poblaciones; recursos y áreas protegidas; sitios para la conservación, humedales y glaciares, susceptibles de ser afectados; o valor ambiental del territorio (artículo 11 letra d, de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente). No obstante, la revisión de proyectos con resoluciones de calificación ambiental aprobadas indica que estas causales se encuentran muy poco reconocidas como impactos en los pocos casos en los que se reconocen, las medidas de mitigación, compensación y reparación son deficientes²².

En este sentido, se comparte la tesis de la autora, en la medida que resulta evidente que la afectación de los sistemas de vida y costumbres, así como la noción de «población protegida», requiere ser analizada desde la perspectiva del sujeto a intervenir o afectar, toda vez que, siguiendo el razonamiento de Guerra y Sánchez, y extendiéndolo a la totalidad del Sistema de Evaluación Ambiental, la única forma en que la

²¹ Para una versión más refinada y específica sobre esta última parte de la discusión, véase: Sánchez, Gonzalo. (2022). Las consecuencias jurídicas de la susceptibilidad de afectación directa a pueblos indígenas en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(18), pp. 261-284.

²² Infante, Paloma. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, I(6), p. 149.

Administración puede determinar que se afecta un determinado grupo humano es mediante el reconocimiento e incorporación de su forma de relacionamiento con el territorio a intervenir, o lo que es lo mismo, su territorialidad.

Para terminar esta sección, parece claro que en el marco del procedimiento de evaluación ambiental existen mandatos de justicia epistémica en dos sentidos: primero, como norma de trato sobre las observaciones ciudadanas, tratándose en dicho caso de una cuestión más bien formal y que es inescindible de la justicia participativa; segundo, como norma sustantiva, puesto que el objeto puesto en resguardo por el artículo 11, literales c) y d), de la Ley N° 19.300 al ser, precisamente, la relación entre las personas y sus territorios, no puede entenderse sin consideración a las personas que van a ser sujetas a dicha intervención.

Esta última cuestión, aunque parece algo relativamente evidente, encierra dos elementos clave. A saber, estamos ante un reconocimiento institucional de la territorialidad en el Sistema, que le atribuye un valor sustantivo a la visión del mundo de las comunidades y el medio ambiente habitado que supone tanto un umbral de afectación como una obligación correlativa de mitigación, reparación o compensación que informa necesariamente al procedimiento administrativo. Subsecuentemente este reconocimiento, desde una noción sustantiva de justicia, supone necesariamente tratar a los titulares de esta relación especialmente juridificada con la naturaleza como sujetos de Derecho. Ello demanda la necesidad de que, para que el Estado pueda adoptar la decisión pública, este deba aprehender la forma de relacionamiento entre las personas y el territorio, cuestión que es imposible de concretar sin referencia al rol de estos actores como los codificadores de su relación con el mundo²³,

²³ Para una justificación de la justicia ambiental como reconocimiento institucional de la personalidad, véase Standen y González: «De todo lo anteriormente expuesto, propone mos que es consistente con nuestra doctrina afirmar que la justicia como reconocimiento de la subjetividad jurídica es uno de los resortes conceptuales del Estado democrático de derecho; lo contrario sería aceptar un trato que no reconozca la subjetividad jurídica como dignidad, lo que es equivalente a una negación existencial de grupos humanos respecto de su estatus de personas o una minusvaloración de estos respecto del resto de

asunto que no puede lograrse sin reconocerles como participantes activos en la atribución de significados en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

3.3. La injusticia epistémica como elemento de interpretación e integración del Sistema Ambiental

Como se sostuvo en el primer punto de este trabajo, la adopción y justificación de esta noción pretende explicar, integrar e interpretar nuestro Derecho Ambiental. Para ello, en este apartado veremos dos ejemplos contrapuestos de interpretación normativa en torno a la consideración de las y los sujetos a afectar como agentes activos en la configuración del territorio aplicado, para observar cómo esta noción puede servir para resolver problemas jurídicos complejos.

El primero de los ejemplos se refiere a una aplicación deficitaria en torno a la aplicación del concepto de paisaje. Galleguillos Alvear ha sido elocuente en caracterizar y problematizar el paisaje, el cual evoca un determinado orden estético sobre el territorio, siendo entonces relevante identificar quién o cómo se define este orden. Simplificando la propuesta de la autora, nos encontramos con al menos dos nociones: una definida por el significado cultural para los habitantes del paisaje y otra atribuida por la Administración Central^{24,25}.

Parece ser claro que, siguiendo a la autora, el paisaje desde una perspectiva de justicia epistémica supone el derecho a vivir en un entorno

la población, o, lo que es lo mismo, una deshumanización total o parcial que redundaría en un trato institucional de determinadas humanas y humanos como meros objetos de derecho o al menos como no titulares de los mismos derechos que el resto de la población». Standen, Francisca y González, Luciano. (2021). Injusticia, reconocimiento y subjetividad jurídica: Las zonas de sacrificio ante los tribunales ambientales. *Justicia Ambiental*, (13), p. 137.

²⁴ Galleguillos, María Victoria. (2021). Capítulo VI: Paisaje. En Astorga, Eduardo y Costa, Ezio (dirs.), *Derecho Ambiental Chileno: parte especial*. Santiago: Thomson Reuters, p. 275.

²⁵ No nos referiremos a las nociones ecológicas del paisaje porque suponen un giro epistemológico que excede al presente trabajo, al romper la dicotomía sujeto-objeto.

significado y con referencias culturales²⁶, por lo que en principio parece razonable que sea relevante al momento de tomar una decisión sobre un territorio determinado la consideración cultural de la armonía estética del entorno habitado, puesto que es la práctica cultural de la comunidad la que construye el orden-paisaje²⁷. Al contrario, nuestro Derecho en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esto es, a nivel infralegal, restringe la consideración de lo que es tenido por paisaje a los atributos biofísicos, estéticos y estructurales, los que a su vez son delimitados por una Guía del Servicio, y todos se basan en indicadores preestablecidos respecto de los cuales se puede hacer un *check list* por cualquier operador del sistema, excluyendo esta aplicación a los habitantes del territorio de la valoración institucional de su paisaje²⁸.

Esta aplicación administrativa denunciada por Galleguillos Alvear resulta claramente problemática, porque es epistémicamente injusta al no considerar los significados de quienes tienen su cotidianeidad en el entorno a intervenir, y presenta serios problemas de legalidad si entendemos al paisaje precisamente como una forma de protección juridificada de la relación entre las personas y el lugar que habitan, puesto que el Derecho estaría siendo perfectamente ignorante de dicha relación. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, el hecho de que la restricción se produzca a nivel infralegal hace que la forma de solución del problema sea sencilla, bastando una referencia al sistema de fuentes para —idealmente— dejar sin efecto esta práctica.

El segundo de los ejemplos constituye un incipiente intento de avanzar hacia la configuración de la aplicación de la perspectiva de género en la evaluación del medio humano.

²⁶ Galleguillos, María Victoria. (2021). Capítulo VI: Paisaje. En Astorga, Eduardo y Costa, Ezio (dirs.), *Derecho Ambiental Chileno: parte especial*. Santiago: Thomson Reuters, p. 277.

²⁷ Galleguillos, María Victoria. (2021). Capítulo VI: Paisaje. En Astorga, Eduardo y Costa, Ezio (dirs.), *Derecho Ambiental Chileno: parte especial*. Santiago: Thomson Reuters, p. 287.

²⁸ Galleguillos, María Victoria. (2021). Capítulo VI: Paisaje. En Astorga, Eduardo y Costa, Ezio (dirs.), *Derecho Ambiental Chileno: parte especial*. Santiago: Thomson Reuters, p. 287.

El Servicio de Evaluación Ambiental ha desarrollado el instructivo «Descripción del Área de Influencia del medio humano con enfoque de género», clarificando en dicho instrumento que la necesidad jurídica de interpretar el derecho con perspectiva de género es la de hacer explícitas las diferencias estructurales que son socialmente atribuidas a los sujetos en función de su sexo, género o identidad. El referido instructivo señala con claridad que su finalidad es la de, por un lado, permitir que las mujeres puedan participar de forma activa en la adopción de decisiones ambientales —como norma de trato—, así como la identificación de que la existencia de constructos sociales asociados al género en el territorio puede redundar en un uso diferenciado del mismo²⁹. Consecuentemente, plantea el instructivo de que no se puede tener por correctamente descrito el territorio si no se presta atención de las dinámicas sociales que en el mismo se desarrollan.

La necesidad de considerar el enfoque de género en las decisiones, por lo demás, ha sido relevado por autoras como Camacho Cepeda, para quien el Derecho Administrativo debe ser interpretado con perspectiva de género, por consiguiente, es necesario superar el androcentrismo como estándar desde el cual se deriva la normalidad³⁰.

Esta visibilización de los estereotipos tiene la función de ser un criterio sustantivo de corrección de los sesgos sociales que pueden determinar la deliberación de la tomadora —o tomador— de decisiones. Así, solo se aplica correctamente la ley si existe conciencia de las desigualdades sociales atribuidas a cuestiones sexo-genéricas que hay que corregir, es decir, como criterio de corrección ligada a la noción de justicia epistémica. De esta forma, de acuerdo con Clérigo:

²⁹ Oficio N° 171649 de 2017 que imparte instrucciones para la descripción del área de influencia del medio humano con enfoque de género.

³⁰ Camacho, Gladys. (2018). Enfoque de Género y Derecho Administrativo. En Fernández, Jorge y Rendón, Teresita (coords.), *El derecho administrativo ante la crisis actual del estado liberal*. Ciudad de México: Universidad de Guanajuato, pp. 277-290.

[...] identificar estas imágenes estereotipadas, enunciarlas, nombrarlas, desenmascararlas-mascararlas ayuda para plantear y comprender el problema del caso; desarmar las razones que se alegan para justificar la afectación de los derechos y evaluarlas mediante un examen bien estricto de igualdad, dejando al desnudo la discriminación por género u orientación sexual o identidad de género. Esas imágenes estereotipadas reflejan (y refuerzan) la distribución desigualitaria de poder que pone a un colectivo en lugar de subordinación (dominación o sometimiento) y al otro, nuevamente por la asignación de roles sociales en su desmedro, en lugar de aventajado o de privilegio³¹.

Este mandato de corrección, sin lugar a dudas, busca disminuir sesgos que implican la generación de injusticias epistémicas, pero permanece como norma de trato, sin tener una norma de carácter sustancial en torno al valor relativo de las experiencias de las mujeres y disidencias en el territorio, disponiendo únicamente que se debe garantizar un igual acceso a los bienes sociales y ambientales. De esta manera, queda pendiente (o entregada a la casuística) la reflexión sobre la forma en que la configuración del espacio por los proyectos de inversión pueda influir en los estereotipos de género presentes en un determinado lugar, y la forma de intervención del Estado a su respecto.

CONCLUSIONES

En conclusión, parece ser claro que el Derecho Objetivo Chileno contiene normas que permiten tener a la noción de «justicia epistémica» como parte del derecho ambiental.

Esta compatibilidad conceptual permite sostener interpretaciones jurídicamente válidas a aplicar en nuestro derecho administrativo ambiental para, con ellas, evitar la generación de aplicaciones normativas materialmente injustas, y es esto es por lo que, precisamente, se hace

³¹ Clérigo, Laura. (2018). Hacia un análisis integral de estereotipos: desafiando la garantía estándar de imparcialidad. *Revista Derecho del Estado*, (41), p. 74.

necesario incorporar la noción de justicia epistémica a la toma de decisiones ambientales.

Naturalmente y a modo de discusión, ha quedado pendiente la situación en la que quedan los objetos (la naturaleza, los humedales) tanto en la configuración del conocimiento (sea como lo externo indiferente, como autómatas o como depositarios de agencia), al requerir de un marco teórico más complejo que el que empleamos entre personas humanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Camacho Cepeda, Gladys. (2018). Enfoque de Género y Derecho Administrativo. En Fernández, Jorge y Rendón, Teresita (coords.), *El derecho administrativo ante la crisis actual del estado liberal*. Ciudad de México: Universidad de Guanajuato, pp. 277-290.
- Cordero Quinzacara, Eduardo. (2023). *Curso de Derecho Administrativo*. Santiago: Libromar.
- Clérigo, Laura. (2018). Hacia un análisis integral de estereotipos: desafiando la garantía estándar de imparcialidad. *Revista Derecho del Estado*, (41), pp. 67-96.
- Galleguillos Alvear, María Victoria. (2021). Capítulo VI: Paisaje. En Astorga, Eduardo y Costa, Ezio (dirs.), *Derecho Ambiental Chileno: parte especial*. Santiago: Thomson Reuters, pp. 275-301.
- Guerra Schleef, Felipe y Sánchez Sandoval, Gonzalo. (2021). La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile. *Ius et Praxis*, 27(3), pp. 22-44.
- Guerrero Mc Manus, Siobhan. (2021). Injusticias epistémicas y crisis ambiental. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (90), pp. 179-204.
- Folchi, Mauricio. (2019). Environmentalism of the poor: environmental conflicts and environmental justice. En Delgado, L. E. y Marín, V. H. (eds.), *Social-ecological Systems of Latin America Complexities and Challenges*. Switzerland: Springer Nature, pp. 95-117.
- Fricker, Miranda. (2021). Conceptos de injusticia epistémica en evolución. *Las Torres de Lucca. Revista internacional de filosofía política*, 10(19), pp. 97-104.
- Hervé Espejo, Dominique. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho* (Valdivia), XXII(1), pp. 9-36.
- Infante, Paloma. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos

- para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, 1(6), pp. 143-163.
- Larenz, Karl. (2023). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Santiago: Olejnik.
- Lema Añon, Carlos. (2023). De la ignorancia del derecho a la injusticia epistémica en el derecho. Injusticia testimonial e injusticia hermenéutica como obstáculos para el acceso a la justicia. *Oñati Socio-Legal Series*, 23(2), pp. 761-796.
- Loo Gutiérrez, Martín. (2017). El significado del procedimiento administrativo. *Revista Derecho del Estado*, (38) (junio), pp. 155-175.
- Sánchez Sandoval, Gonzalo. (2022). Las consecuencias jurídicas de la susceptibilidad de afectación directa a pueblos indígenas en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(18), pp. 261-284.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. (2003). *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons.
- Stamm, Caroline y Aliste, Enrique. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. *Revista F@ro*, 2(20), pp. 66-78.
- Standen Armijo, Francisca y González Matamala, Luciano. (2021). Injusticia, reconocimiento y subjetividad jurídica: Las zonas de sacrificio ante los tribunales ambientales. *Justicia Ambiental*, (13), pp. 125-161.
- Vergara Blanco, Alejandro. (2023). *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Vergara Blanco, Alejandro. (2017). *Derecho Administrativo: Identidad y Transformaciones*. Santiago: Ediciones UC.