

INFORME ALTERNATIVO

“ESTADO DEL ODS 16.3 SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL”

Elaborado por ONG FIMA con el apoyo de NAMATI, Innovations in Legal Empowerment

Septiembre, 2019



ÍNDICE

I.INTRODUCCIÓN	2
II.METODOLOGÍA	3
III. EL ODS 16.3 SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS Y TODAS	6
<i>Implementación de la Agenda 2030 en Chile</i>	7
<i>El Informe Nacional Voluntario de 2019</i>	7
IV. LA JUSTICIA AMBIENTAL Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ	11
V. INFORMACIÓN Y DATOS SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE	14
<i>1. Órganos competentes e independientes</i>	14
<i>2. Acciones o recursos oportunos y efectivos para reclamar:</i>	16
<i>3. Legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente</i>	22
<i>4. Asequibilidad de los procedimientos y acceso a asistencia legal</i>	23
<i>5. Reparaciones efectivas y oportunas</i>	25
<i>6. Ejecución y cumplimiento de las decisiones</i>	29
<i>7. Transparencia</i>	33
<i>8. Situación de defensores de derechos humanos y medio ambiente</i>	34
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
VII. BIBLIOGRAFÍA	42

I. INTRODUCCIÓN

En 2015, se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS), consistentes en un conjunto de 17 objetivos (cada uno con varios sub-objetivos o metas), que todos los países se comprometen a alcanzar en el año 2030. Pese a que dichos objetivos no son jurídicamente vinculantes, ellos constituyen un marco para que cada país organice sus prioridades y políticas para avanzar hacia la consecución del desarrollo sostenible.

El ODS 16 compromete a los países a: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Hay diez metas dentro de este objetivo, incluida la meta 16.3, que insta a los gobiernos a “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y *garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos*” (énfasis nuestro).

La inclusión del ODS 16.3 es un logro significativo en el reconocimiento del vínculo entre el acceso a la justicia, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Además, este objetivo representa una importante oportunidad para que los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, y profesionales y operadores de la justicia, actúen como catalizadores de esfuerzos innovadores y para que los gobiernos rindan cuentas de los progresos realizados en la consecución del acceso a la justicia.

El proceso de Revisión Nacional Voluntaria (o VNR por sus siglas en inglés), es el mecanismo principal para que los gobiernos rindan cuentas de los avances hacia los ODS. En términos sencillos, cada gobierno debe llevar a cabo cada cuatro años una revisión e informar sobre los progresos realizados a Naciones Unidas en el Foro Político de Alto Nivel (o HLPF por sus siglas en inglés). Para evaluar su progreso, cada objetivo contempla una serie de indicadores que deben ser medidos por cada país.

En julio de 2019, el Objetivo 16 será por primera vez sometido a una revisión temática especial ante el HLPF, junto con otros 5 objetivos (4, 8, 10, 13 y 17). En esta ocasión, 50 países se han ofrecido a informar voluntariamente sus avances, entre ellos, Chile que lo hará por segunda vez. De este modo, nuestro país llevará a cabo la revisión voluntaria de seis Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, incluido el objetivo 16.3 sobre Acceso a la Justicia.

No obstante, se ha dado poca atención al tema y los datos existentes que dan cuenta que las medidas para proteger y garantizar el acceso a la justicia de grupos marginados y vulnerables son insuficientes o no existen, en especial las que se refieren a cuestiones ambientales. A esto se le suma el hecho de que Chile todavía no ha firmado el Acuerdo de Escazú sobre derechos de acceso a la información, Participación y Justicia en materia ambiental en América Latina y el Caribe.

Ante este escenario, la ONG Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) con el apoyo de *Namati: Innovations in Legal Empowerment*, decidieron impulsar un proyecto que permita fortalecer la participación e influencia de la sociedad civil durante el proceso de revisión nacional voluntario que Chile llevará a cabo este año en el HLPF y posterior implementación del ODS 16.3, mediante la elaboración de un informe alternativo o diagnóstico, que permita incidir para que las autoridades políticas tomen medidas efectivas para la eliminación de las barreras de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En esta línea, los objetivos específicos que guían este informe son: i. Identificar avances, dificultades y desafíos en la implementación del ODS 16.3, con foco en el acceso a justicia ambiental; ii. Conocer las impresiones y percepciones de operadores jurídicos y actores clave respecto del progreso en la implementación del ODS 16.3, y por último, iii. Difundir estos hallazgos e incidir durante el proceso de examen voluntario del ODS 16.3 para que las autoridades políticas impulsen medidas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile.

Para alcanzar estas metas, este informe trata, en primer lugar, el significado, metas e indicadores del ODS 16.3, así como el concepto de acceso a la justicia en materia ambiental. Luego, aborda los diferentes datos e indicadores recopilados sobre el estado del acceso a la justicia en general y en materia ambiental en Chile. También, se exponen las opiniones e impresiones obtenidas en la instancia de discusión con actores clave y se identifican los avances, brechas y desafíos que existen en la materia, para concluir con algunas recomendaciones.

El presente informe, será un insumo para poder incidir en el proceso de revisión del ODS 16.3 ante el HLPF y para futuros procesos de toma de decisiones en la materia. Agradecemos a todas las organizaciones y actores que colaboraron en la elaboración del mismo.

II. METODOLOGÍA

Dado que este proyecto tiene como objetivo fortalecer la participación e incidencia de la sociedad civil durante el proceso de revisión nacional voluntario que Chile llevará a cabo este año en el HLPF, se ha utilizado una estrategia metodológica participativa.

En términos generales, las metodologías participativas permiten hacer dialogar los diversos intereses, percepciones y preocupaciones que tiene una comunidad o un grupo particular en función de un objetivo que apunte al cambio o transformación social. Además, entrega las herramientas metodológicas necesarias para lograr objetivos, identificar propósitos y desarrollar estrategias comunes¹.

¹ Durston, J., & Miranda, F. (2002). *Experiencias y metodologías de a investigación participativa*. CEPAL, Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales N°58.

Las técnicas de recolección y análisis de la información utilizada en este reporte fueron las siguientes:

Objetivo i. *“Identificar avances, dificultades y desafíos en la implementación del ODS 16.3, con foco en el acceso a justicia ambiental”*:

Para identificar los avances y brechas en torno al ODS 16.3, con foco en el acceso a justicia ambiental, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y búsqueda de fuentes secundarias y primarias. Esta revisión abarcó la literatura existente sobre el tema como, estudios académicos, publicaciones, instrumentos jurídicos relevantes, índices de organizaciones independientes y datos oficiales, entre otras fuentes. Esta información fue ordenada según los principales aspectos del acceso a la justicia ambiental y a los estándares internacionales sobre acceso a la justicia ambiental, incluido el Artículo 8 del Acuerdo de Escazú sobre a “Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales”².

Principalmente se revisaron informes y datos de instituciones nacionales como el Informe Nacional Voluntario presentado por Chile en 2019, el estudio de Espacio Público denominado “Derribando Mitos”, las Cuenta Anuales de los Tribunales Ambientales del año 2018 y de la Corte Suprema, como también informes e índices internacionales existentes sobre la materia, tales como la Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE, el Índice de Estado de Derecho” (*Rule of Law Index*) elaborado por *World Justice Project*, la Iniciativa de Datos “SDG 16”, y el Índice de Democracia Ambiental (*Environmental Democracy Index*) del Instituto de Recursos Mundiales (WRI)³.

Objetivo ii. *“Conocer las impresiones y percepciones de operadores jurídicos y actores clave respecto del progreso en la implementación del ODS 16.3”*:

Para conocer las impresiones y percepciones en relación al avance y brechas del ODS 16.3 en Chile, se realizó un taller de discusión, proceso de análisis y reflexión colectiva en donde se debatieron e intercambiaron planteamientos, propuestas e inquietudes entre diferentes actores respecto a los diferentes aspectos del acceso a la justicia ambiental⁴.

² El artículo 8 del acuerdo de Escazú señala como temas principales, y que son utilizados en el presente informe para la estructuración de su contenido: el asegurar el debido proceso, el acceso a instancias judiciales y recursivas, contar con órganos competentes, procedimientos efectivos y oportunos, legitimación activa amplia, disposición de medidas cautelares y provisionales, medidas para facilitar la producción de prueba en daño ambiental, mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos, mecanismos de reparación, establecimiento de mecanismos de apoyo y asistencia jurídica, entre otros.

³ Ver bibliografía en la página 42.

⁴Ghiso, A. (2006). Rescatar, descubrir, recrear. Metodologías participativas en investigación social comunitaria. En M. Arnold, M. Vivanco, A. Gaínza, P. Cotiet, M. Canales, T. Rodríguez Villasante, S. Martinic, *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios* (págs. 349-376). Santiago: LOM.

Para seleccionar a los participantes se elaboró una lista de actores clave, la que consideró la inclusión de personas naturales, académicas y/o representantes de organizaciones sociales y gubernamentales vinculados a la facilitación y logro del acceso a la justicia en temas socio ambientales, con conocimiento en derecho ambiental y derechos humanos.

De esta revisión quedó una lista de con alrededor de 22 organizaciones pertenecientes al sector público, no gubernamental y académico. Los actores identificados fueron convocados con dos semanas de anticipación, a través de una invitación personal vía correo electrónico en donde se indicó el objetivo de la actividad, lugar, fecha y hora del evento.

El taller se realizó el día 4 de julio en la Fundación Heinrich Böll entre 09:00 a 11:30 horas, participaron 10 personas, representantes de instituciones del sector público y organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, el centro de estudios Independiente Espacio Público, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile, la ONG Terram, y la Superintendencia del Medio Ambiente.

La actividad contempló una instancia expositiva y otra de discusión, para el momento expositivo se contó con la participación de una representante de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (organismo de las Naciones Unidas que ejerce la Secretaría Técnica del Acuerdo de Escazú), quien realizó una presentación sobre el ODS 16 y su vinculación con el Acuerdo de Escazú. También expuso Gabriela Burdiles abogada de ONG FIMA, quien presentó los principales temas e indicadores existentes sobre el ODS 16.3 y el acceso a la justicia ambiental en Chile, los cuales guiarán la discusión posterior, indicando la importancia de abordarlos.

Para la discusión se contó con un moderador neutral capaz de guiar la conversación y validar las diversas opiniones que se dieron durante el proceso. La pauta de preguntas que guió la discusión se elaboró a partir de la operacionalización de una serie de dimensiones que fueron recogidas de los estudios, normas, instrumentos y documentos incluidos en la revisión bibliográfica de este informe.

Los principales temas giraron en torno al acceso a la justicia en Chile (situación actual, instituciones relevantes y acciones disponibles, avances y brechas), el ODS 16 y 16.3 (conceptualización y seguimiento) y por último, se abordaron los desafíos y recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile.

Para resguardar la voluntariedad y la información que nos entregaron las y los participantes, antes de comenzar la actividad se les entregó un consentimiento informado. En dicho documento se explicaron los objetivos y se pidió autorización a los asistentes para el registro de audio grabado de la discusión y el uso de sus nombres y/o instituciones en el reporte final.

Posterior a la realización de los talleres, estos registros fueron transcritos y sistematizados. La información recopilada se analizó en función a los objetivos del proyecto, a los temas relevantes que se identificaron en el diagnóstico y a los estándares del Acuerdo de Escazú.



Figura 1: Taller “Discusión sobre ODS 16.3 sobre Acceso a la Justicia para todas y todos”.

III. EL ODS 16.3 SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS Y TODAS

Actualmente, se estima que 5.000 millones de personas en todo el mundo no tienen acceso a la justicia. Esta cifra incluye a personas que no pueden obtener justicia debido a factores como la falta de recursos económicos o discriminación y a personas que viven en condiciones extremas de injusticia, como son casos de esclavitud moderna o desplazamiento forzado⁵. Esta importante brecha en materia de justicia demuestra niveles inaceptables de exclusión y pone de relieve la urgencia de garantizar el acceso a la justicia para todos y todas.

El acceso a la justicia se aborda en el Objetivo 16, Meta número 3 (16.3) de la Agenda 2030, que señala: “promover el *estado de derecho* en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de *acceso a la justicia* para todos” (énfasis nuestro)⁶. Como tal, el logro de este objetivo es una condición previa necesaria para el éxito de cualquier otro ODS, por encontrarse todos ellos

⁵ World Justice Project, *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World*, 2019:

<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/access-justice/measuring-justice-gap>.

⁶ Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

relacionados entre sí. Por ejemplo, la erradicación de la pobreza y el hambre, la sostenibilidad y el derecho a un medio ambiente sano, se encuentran todos condicionados al logro del ODS 16.3 y viceversa.

Para lograr este objetivo, muchos países han implementado una variedad de políticas, medidas y leyes⁷. Además, la Agenda 2030 recomienda que el progreso de cada país en el cumplimiento de los ODS, se evalúe a través de “Indicadores Clave de Desempeño” (o KPIs por sus siglas en inglés) que son oficiales y han sido desarrollados por un Grupo de Expertos de Naciones Unidas.

En la actualidad, los únicos indicadores del objetivo 16.3, hacen un seguimiento de: 16.3.1) *Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses a que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente* (o Denuncia de víctimas) y, 16.3.2) *Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total* (o presos no condenados)⁸.

Implementación de la Agenda 2030 en Chile

En el año 2015, Chile adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y luego en el año 2016 creó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Este Consejo es presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), con participación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), al que también se le asignó el rol de Secretaría Técnica.

El Consejo tiene la función de asesorar al Presidente de la República en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, además de servir de instancia de coordinación y de articulación con entidades gubernamentales, sociedad civil, sector privado, academia y organizaciones internacionales⁹. Toda la información y actividades de este Consejo se encuentran disponibles en la plataforma web: www.chileagenda2030.gob.cl.

En 2017, Chile elaboró el primer Informe Nacional Voluntario, cuya presentación se realizó en julio de 2017 en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, el cual incluyó los ODS 1, 2, 3, 5, 9 y 14. Además, desarrolló el Informe de Diagnóstico de la Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile, el cual también fue presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2017¹⁰.

⁷ IDLO, *Silos and Synergies: Human Rights and the SDGs*, States News Service, 29 May 2019. En: <https://www.idlo.int/news/highlights/silos-and-synergies-human-rights-and-sdgs>

⁸ United Nations, SDG Indicators, Metadata Repository, En: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

⁹ Decreto Supremo N° 49, del 14 de abril de 2016.

¹⁰ Disponibles en: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/documentos/informes>

El Informe Nacional Voluntario de 2019¹¹

El Informe Nacional Voluntario (INV) de Chile presentado al HLPF en junio de este año, incluye una descripción de las acciones que realiza el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, para avanzar hacia un desarrollo sostenible, y dar cumplimiento a las metas establecidas en los ODS bajo examen.

Dentro de las labores realizadas para redactar el informe, se señala que se actualizaron los indicadores de la Agenda 2030 y se aumentó la disponibilidad de información para un total de 134 indicadores, lo que representa un 20% más de información que la reportada en 2017. Además, para la elaboración del informe se realizaron talleres participativos en el mes de abril de 2019 con el objetivo de identificar los aportes y propuestas de los actores no gubernamentales en el cumplimiento de cada uno de los ODS examinados¹².

Respecto del ODS 16.3, en particular de los indicadores anteriormente señalados, el Informe Nacional Voluntario incluye la siguiente información¹³:

Indicador 16.3.1: *“Se observa una baja de casi 6 puntos porcentuales (47,6% a 41,6%) desde el año 2015 al 2016. Al desagregar la información, se constata que en el II quintil es en donde se acentúa mayormente la baja (54,6% a 44,4%). Por otra parte, la situación a nivel regional es diversa. Mientras que en la Región de Coquimbo se registró una baja de 18 puntos porcentuales (60,3% a 41,4%), en la Región de Aysén se registró un aumento de 33 puntos porcentuales (66,5% a 100%).”*

Indicador 16.3.2: *“Para el año 2017, se registró un porcentaje de 29,5%, lo cual no representa una variación significativa respecto del año anterior”.*

A partir de estos datos, es posible observar que el único indicador que cuenta con cifras actualizadas a partir del diagnóstico elaborado en 2017, es el indicador 16.3.2. El indicador 16.3.1 sólo contiene datos de los años 2015 y 2016, y da cuenta de una baja de 6 puntos porcentuales en la cantidad de denuncias formuladas por parte de víctimas de violencia. Respecto de los años 2017 y 2018, el Informe no entrega ningún dato de este indicador.

Además, llama la atención el comentario de este informe respecto de la cifra correspondiente al año 2016. El informe dice que se observa una baja de casi 6 puntos porcentuales (47,6% a 41,6%) desde el año 2015 al 2016 y que *“al desagregar la información, se constata que en el II quintil es en donde se acentúa mayormente la baja (54,6% a 44,4%)”*. Es decir, el informe reporta una

¹¹ Informe Nacional Voluntario, Chile, Junio, 2019, Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23507Informe_Nacional_Voluntario_CHILE_Junio_2019_final_1.pdf

¹² Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/actividades>

¹³ Informe Nacional Voluntario, Chile, Junio, 2019, p. 112.

disminución de la cantidad total de denuncias de las víctimas de violencia, y especialmente, del segundo quintil más vulnerable de Chile (de 54,6% a 44,4%).

Esto es relevante ya que, la denuncia a las autoridades competentes es el primer paso para que las víctimas de delitos busquen justicia y sin ellas las autoridades competentes no estarán en condiciones de llevar a cabo investigaciones apropiadas y de administrar justicia¹⁴. La falta de confianza en la capacidad de la policía u otras autoridades para proporcionar reparación efectiva o las dificultades objetivas y subjetivas para acceder a ellas, pueden influir negativamente el comportamiento de las denuncias de las víctimas de delitos. Es por eso que los índices de notificación proporcionan una medición directa de la confianza de las víctimas de delitos en la capacidad de la policía u otras autoridades para prestar asistencia y llevar a cabo las investigaciones necesarias para llevar a los perpetradores ante la justicia¹⁵.

En cuanto al indicador 16.3.2 el informe contiene datos del año 2017 que arrojan un porcentaje de 29.5% de personas detenidas sin condena en nuestro país y sostiene que dicha cifra “*no representa una variación significativa respecto del año anterior*”. Sin embargo, llama la atención que en el año anterior no existen cifras y las que existen son de 2015 y corresponden a un 7.7%. Es decir, existe un aumento de 21,8 puntos porcentuales entre 2017 y 2015.

Este aumento es relevante, ya que el indicador se relaciona con un principio general del derecho penal de no privar innecesariamente de libertad a las personas que están en espera de ser juzgadas. Esto también se basa en el derecho a la presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, bajo este ODS se entiende que el uso extensivo de la detención previa a la sentencia cuando no se debe a razones tales como la prevención de la fuga, la protección de víctimas o testigos, o la prevención de la comisión de nuevos delitos, puede desviar innecesariamente los recursos del sistema de justicia penal y ser una carga desproporcionada para el acusado y su familia¹⁶.

Luego el informe menciona las normas, instituciones, acciones y políticas nacionales implementadas en materia de acceso a la justicia¹⁷. De dichas importantes medidas y normas implementadas por Chile, destacamos por su relevancia en materia de acceso a la justicia ambiental, la creación de la institucionalidad y planes en materia de derechos humanos. En particular, subrayamos el rol que ha desarrollado el INDH en materia de asistencia legal y ejercicio de

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Metadata Indicator 16.3.1. Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms:

<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-03-01.pdf>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Metadata Indicator 16.3.2. Unsensenced detainees as a proportion of overall prison population:

<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-03-02.pdf>

¹⁷ Informe Nacional Voluntario, Chile, Junio 2019, pp. 113-119.

acciones legales en asuntos ambientales del país¹⁸. También, cabe mencionar las mejoras que se están intentando aprobar en el sistema de justicia civil y la elaboración de una propuesta de ley que cree un nuevo Servicio Nacional de Asistencia Jurídica que garantice efectivamente este derecho.

De esta información, es posible concluir que los indicadores analizados hasta aquí en el INV se vinculan principalmente con la justicia criminal. Por lo tanto, hay muchos aspectos del acceso a la justicia que no son cubiertos en esta evaluación. Por ejemplo, no hay mayor información de lo que sucede en materia de acceso a la justicia civil o ambiental, tampoco hay información sobre la asequibilidad, independencia, efectividad y oportunidad de los procedimientos judiciales, que como veremos, son todos elementos claves para su consecución¹⁹.

Respecto a este último punto, el Informe, por ejemplo, no contiene estadísticas sobre el volumen de atenciones y materias y causas llevadas por las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ). Dichas instituciones son corporaciones públicas donde los estudiantes de derecho realizan su práctica profesional de forma obligatoria, para ofrecer asistencia legal gratuita²⁰. Pese a que en la actualidad la CAJ no ofrece asistencia legal en materias ambientales (salvo algunas materias vinculadas a derechos humanos)²¹, ellas son un componente fundamental para garantizar el acceso a la justicia, junto con la Defensoría Penal Pública²². Por lo tanto, resulta esencial poder evaluar los progresos o retrocesos en este ámbito, en términos de cobertura, causas terminadas, sentencias cumplidas y atención a los usuarios en cada una de las regiones del país²³.

Finalmente, en cuanto a las iniciativas de actores no gubernamentales que trabajan temas de acceso a la justicia, el Informe no contiene ningún dato al respecto. Por ejemplo, el informe no contiene un examen de la labor que realizan las Universidades, a través de las Clínicas Jurídicas (cátedras impartidas por las facultades de derecho), donde se permite a los alumnos atender casos de personas

¹⁸ Por ejemplo, el Informe de la Misión de Observación del INDH a la comuna de Tiltill (Octubre 2017-Febrero 2018), disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1149/mision-tiltil.pdf?sequence=1>.

También, la Misión de Observación Zona de Quintero y Puchuncaví, 11 al 13 de septiembre de 2018, disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1168/mision-quintero.pdf?sequence=1>

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007. “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”. OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II.

²⁰ Ley Artículo 2°- Dichas corporaciones gozarán de personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio y no perseguirán fines de lucro. Su finalidad será prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos. Además, proporcionarán los medios para efectuar la práctica necesaria para el ejercicio de la profesión a los postulantes a obtener el título de abogado.

²¹ Corporación de Asistencia Judicial, Materias atendidas: <http://www.cajmetro.cl/materias-atendidas/>

²² Ministerio de Justicia, Cuenta Pública año 2018, pp. 52-54, en: http://www.minjusticia.gob.cl/media/2019/04/Documento_Cuentap%C3%BAblica-gesti%C3%B3n2018.pdf

²³ Al respecto, la Cuenta Pública Participativa del Ministerio de Justicia correspondiente al año 2018 incluye algunos de estos datos. Ver en: http://www.minjusticia.gob.cl/media/2019/04/Documento_Cuentap%C3%BAblica-gesti%C3%B3n2018.pdf

de bajos ingresos y representarlos judicialmente. Tampoco existe un catastro de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la capacitación y empoderamiento legal de las comunidades, o que presten asesoría o asistencia judicial en forma gratuita, aspecto que según veremos, es fundamental para asegurar el acceso a la justicia ambiental²⁴. Esto llama la atención, ya que como se ha mencionado, el Ministerio a cargo del INV, realizó diferentes talleres participativos para recoger la opinión e iniciativas de la sociedad civil, las cuales no han sido incorporadas en este informe.

En conclusión, el INV pese a que menciona importantes iniciativas para ampliar el acceso a la justicia, no aborda materias que, según veremos, son relevantes para resolver las asimetrías que se dan comúnmente en la justicia ambiental y que han sido desarrolladas recientemente por instrumentos regionales sobre la materia.

IV. LA JUSTICIA AMBIENTAL Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ

El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa, o de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos²⁵.

El acceso a la justicia supone que las personas están en igualdad de condiciones para acceder a ella y ejercer sus derechos. Por eso, el acceso a la justicia tiene que ver con obligación de los Estados de remover todas aquellas barreras que, por diferentes motivos normativos, sociales o económicos, limitan o impiden a las personas la posibilidad de acceder a procedimientos judiciales o administrativos para obtener soluciones expeditas y justas de los órganos competentes²⁶.

Brañes define a este derecho como “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas

²⁴ Por ejemplo, la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales (“Acción”), tiene un catastro de ONGs dedicadas a ciudadanía y ejercicio de derechos, que da cuenta de 13 organizaciones trabajando en todo el país. Este listado está disponible en:

<http://accionag.cl/ong-asociadas/temas/ciudadania-y-ejercicio-de-derechos/>

Asimismo, el INDH tiene un registro público de 154 instituciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en Chile, 8 de las cuales se dedica exclusivamente a brindar acceso a la justicia. El listado está disponible en:

<https://www.indh.cl/sociedad-civil/registro-de-organizaciones/>

²⁵ Ibid, para. 1, p. 2.

²⁶ Ibid.

las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos”²⁷.

Lilic, agrega que el acceso a la justicia ambiental también incluye el acceso eficiente a procedimientos administrativos, para que los derechos puedan ser protegidos adecuadamente y para que las leyes de protección del ambiente y la salud puedan ser aplicadas²⁸. El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, también recoge esta idea amplia y establece que los Estados deberán proveer “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”²⁹.

Las barreras que normalmente impiden u obstaculizan el acceso a la justicia en materia ambiental se producen debido a factores como la falta de conocimiento de los jueces que atienden estos casos, la existencia de reglas que limitan la legitimación activa, la falta de especialización de las cortes o tribunales, los altos costos de los juicios, el otorgamiento de reparaciones inadecuadas a los casos y a una falta de flexibilidad en las normas aplicables a éstos, entre otros motivos³⁰.

Con el objetivo de superar parte de estos problemas, algunos Estados han adoptado una amplia variedad de buenas prácticas³¹, estableciendo desde tribunales ambientales especiales, hasta normas de procedimiento especiales que facilitan el acceso de los denunciantes a los tribunales en cuestiones ambientales.³²

Por su parte, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, adoptado por Chile el 4 de marzo de 2018³³, es el primer instrumento vinculante de nuestra región que regula esta materia y establece en su Artículo 8º que los Estados deben garantizar “el derecho a

²⁷ BRAÑES, R., 2000. El acceso a la justicia ambiental en América Latina: Derecho Ambiental y Desarrollo sostenible. *En* Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El Acceso a la Justicia en América Latina: 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México, México. Organizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente del Gobierno de México (PROFEPA) y PNUMA, pp. 39-67.

²⁸ LILIC, S. 2011. Instruments of environmental justice. *Law and Politics* Vol. 9 (1): 35 – 52, p. 38.

²⁹ CUMBRE DE LA TIERRA, Río de Janeiro, 1992.

³⁰ PRING G. AND C. PRING. 2016. *Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers*. UNEP. [en línea]
<<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1>> [consulta: 26 de agosto de 2017]

³¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS. 2015. Informe sobre Recopilación de Buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relativas a la protección del medio ambiente, A/HRC/28/61, 3 de febrero de 2015 [en línea] p. 7.
<<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx>> [consulta: 18 de abril 2018]

³² Ibid, p. 13, para. 56.

³³ El Acuerdo de Escazú se encuentra abierto a la firma y ratificación de 33 países de América Latina y el Caribe. Para su entrada en vigencia se requiere la ratificación de 11 países. A la fecha, 16 países lo han firmado y ha sido ratificado por Guyana. Más información en la página web de CEPAL:
<https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso”³⁴ y para ello dispone en su numeral cuarto que las partes deben “reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia”.

Para este fin, el Acuerdo indica que los Estados deben contar con una serie de mecanismos para facilitar y fortalecer dicho acceso. Estos mecanismos y garantías mínimas se basan en la legislación de los países de América Latina y el Caribe y en importantes instrumentos de derecho internacional que tratan esta materia³⁵. En primer lugar, el Acuerdo se refiere a³⁶:

- a. Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental.
- b. Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.
- c. Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente.
- d. Medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente.
- e. Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.
- f. Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas.
- g. Mecanismos de reparación del daño ambiental.

Además, el artículo 8.4 del Acuerdo de Escazú, dispone el deber de establecer medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos para hacerlo efectivo (letra b), mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas (letra c) y el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales (letra d). Por último, el artículo 8.5 se hace cargo de las necesidades de “las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, debiendo establecerse mecanismos de apoyo especiales, “incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita”.

El Acuerdo de Escazú también se ocupa de la situación de las personas y grupos que ejercen estos derechos en defensa del medio ambiente, estableciendo por primera vez en un acuerdo internacional

³⁴ Artículo 8.1 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (o Acuerdo de Escazú). Texto disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

³⁵ Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998 (o Convención de Aarhus), Directrices Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales o Directrices de Bali de 2010 elaboradas por PNUMA, Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969.

³⁶ Artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú.

vinculante, una serie de medidas para garantizar un entorno seguro y propicio para que ellos “puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad” (Artículo 9).

Estas disposiciones del Acuerdo de Escazú incorporan importantes estándares en materia de acceso a la justicia ambiental. Además, ellos se vinculan directamente con la realización del ODS 16.3, en efecto, es el mismo Acuerdo de Escazú que señala en su Preámbulo que las Partes han considerado “la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, titulada *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*”³⁷.

Además, como ya se mencionó, muchos de estos mecanismos y medidas del Artículo 8 no son nuevos, ya que ellos ya se encuentran contenidos en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Aarhus de 1998 o el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, y en la legislación de gran parte de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Chile. En efecto, estas normas y buenas prácticas son las que inspiraron las disposiciones del Acuerdo³⁸, el cual reconoce que el desafío para las partes se encuentra en lograr su plena implementación³⁹.

V. INFORMACIÓN Y DATOS SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

La disponibilidad y cobertura de los datos oficiales respecto del ODS 16.3, es actualmente limitada y puede tomar muchos años desarrollar capacidades y recopilar datos en todos los países para lograr el seguimiento oficial de este objetivo a través de los sistemas estadísticos oficiales. Además, como lo hemos señalado, los indicadores existentes no cubren todos los ámbitos del acceso a la justicia. Es por ello, que se han ido elaborando nuevas iniciativas desde organizaciones independientes para colaborar con esta labor.

De este modo, existen diversas plataformas que buscan entregar antecedentes acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos por el ODS 16.3. Para ello, se han generado consensos entre los expertos sobre qué aspectos del acceso a la justicia es importante medir y cómo realizar un seguimiento de ellos, generando diversos índices o informes que examinan el cumplimiento de los objetivos propuestos.

A su vez, las instituciones y organizaciones que brindan servicios relacionados con el acceso a la justicia realizan reportes, informes, programas o políticas públicas, que luego permiten hacer un

³⁷ Preámbulo del Acuerdo de Escazú, para. 9.

³⁸ Cepal, 2015. Documento Preliminar del Acuerdo el Instrumento Regional sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. LC/L.3987.

³⁹ Preámbulo del Acuerdo de Escazú, párrafo final: “*Decididas a alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso contemplados en el presente Acuerdo, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación*”.

examen sobre cómo se está garantizando el acceso a la justicia, cuáles son las barreras asociadas, los avances, y cuál es el rol de los distintos actores involucrados.

Estos índices, reportes e informes, así como las percepciones obtenidas en el taller participativo con expertos, nos permiten generar un diagnóstico del estado del acceso a la justicia ambiental en Chile en los siguientes aspectos⁴⁰:

1. Órganos competentes e independientes

En materia de independencia del poder judicial, el Índice de Estado de Derecho desarrollado por *World Justice Project* (WJP)⁴¹ califica de cero a uno la reputación de un país por su adherencia al estado de derecho. La puntuación del Índice está determinada por numerosos factores, entre los que se incluyen importantes aspectos del acceso a la justicia penal y civil. En este punto, el índice tiene dos indicadores relevantes: “corrupción”, que mide si el sistema de justicia está libre de soborno e influencia indebida por parte de intereses privados, e “influencia indebida del Gobierno”, que mide si el sistema de justicia está libre de influencias políticas inadecuadas. Al respecto, el índice señala un buen puntaje para Chile de 0,66 y 0,68, respectivamente⁴².

El Índice de Democracia Ambiental (o EDI por su sigla en inglés)⁴³, también se refiere a este punto. Este índice es desarrollado por el *World Resources Institute* (WRI) y la *Iniciativa de Acceso* (TAI), y evalúa 75 indicadores legales, que se basan en las Directrices de Bali⁴⁴ del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Estas Directrices han sido elaboradas para guiar la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental. El puntaje general que tiene Chile, en una escala de 1 a 3, respecto del pilar de acceso a la justicia es 1.88 (calificado como

⁴⁰ Para este diagnóstico se observaron los estándares descritos en la sección anterior sobre acceso a la justicia ambiental.

⁴¹ World Justice Project, 2019, Rule of Law Index: Este es un índice de los mecanismos de justicia civil, determinado por encuestas de la población en general, así como por encuestas realizadas a expertos en justicia civil que ejercen en cada país. Este indicador se construyó en base a un estudio realizado por el *World Justice Project* (o Proyecto de Justicia Mundial) denominado *Rule of Law Index 2019* (o Índice de Estado de Derecho 2019). Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

⁴² No obstante, cabe aclarar que la construcción de éste índice se realizó a través de la percepción de diferentes expertos consultados respecto de la gestión de cada país, lo que en consecuencia podría conllevar a que algunos de los puntajes otorgados a Chile en el índice se encuentren alejados a lo que ocurre en la práctica.

⁴³ World Resources Institute, Environmental Democracy Index, 2015: https://environmentaldemocracyindex.org/about/background_and_methodology

⁴⁴ UNEP, Bali Implementations Guidelines, en: <https://www.unenvironment.org/resources/publication/bali-guideline-implementation-guide>

“bueno”)⁴⁵ y un puntaje de 1.8 (“bueno”) respecto de la directriz número 19 sobre “procedimientos independientes de revisión”⁴⁶.

En efecto, en materia de acceso a órganos competentes en temas ambientales, la Evaluación de Desempeño Ambiental realizada por la OCDE en 2016⁴⁷, destaca que Chile ha fortalecido su marco institucional desde el año 2010⁴⁸. Se creó el Ministerio del Medio Ambiente y organismos específicos encargados de llevar adelante las evaluaciones de impacto ambiental y de garantizar el cumplimiento de las normas, lo que constituye “uno de los grandes logros de la política ambiental de los últimos diez años”⁴⁹.

De este modo, Chile cuenta con diversos organismos encargados tanto, de la evaluación del impacto ambiental (el Servicio de Evaluación Ambiental, o SEA)⁵⁰ y de la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre la materia (la Superintendencia del Medio Ambiente o SMA)⁵¹. Sin embargo, la evaluación señala que, a pesar del constante incremento de sus presupuestos, estas autoridades, en particular la SMA, siguen afectados por la falta de recursos humanos y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones⁵².

En materia de acceso a la justicia, se destaca la creación de tres tribunales ambientales en el año 2012⁵³, lo que “ha ampliado el acceso a la justicia y reforzado el derecho a impugnar las decisiones de las instituciones ambientales -incluidas normas, decisiones de las evaluaciones de impacto ambiental y medidas de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente-, y a procurar que se adopten medidas de restauración del medio ambiente”⁵⁴.

El informe destaca también que “cada tribunal está formado por 3 ministros: 2 abogados y 1 experto en ciencias. No obstante, advierte que “los tribunales civiles ordinarios” [Cortes de Apelaciones y

⁴⁵ Para el desarrollo del índice se consultaron a más de 140 abogados y expertos de distintos países para que evaluaran las leyes y prácticas de cada país. Se evaluó si existen normas que establecen el acceso y divulgación de información, la participación en la toma de decisiones, y si existen vías asequibles para acceder a la justicia. El índice también incluye un conjunto de 24 indicadores complementarios de práctica que proveen información sobre el desempeño del país en materia de democracia ambiental.

⁴⁶ EDI, 2015: Guideline 19, Indicator 2: “To what extent does the law require review procedures regarding the implementation and enforcement of laws and decisions pertaining to the environment to be decided by impartial and independent courts or bodies?”.

⁴⁷ OCDE, EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO AMBIENTAL: CHILE 2016, en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/S1600413_es.pdf

⁴⁸ Ley 20.417 CREA EL MINISTERIO, EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE, 2010.

⁴⁹ OCDE, Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile, 2016, p. 112.

⁵⁰ Artículos 81 y siguientes de la Ley N° 20.417.

⁵¹ Ley N° 20.417, Artículo segundo.- Créase la Superintendencia del Medio Ambiente (...)

⁵² Ibid, p. 28.

⁵³ Ley N° 20.600 Crea los Tribunales Ambientales, 2012.

⁵⁴ OCDE, Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile, 2016, p. 29.

Corte Suprema], continúan conociendo “acciones constitucionales basadas en el derecho a vivir en un ambiente no contaminado”⁵⁵.

Sin embargo, existe una preocupación por la autonomía e independencia de estas instituciones en las opiniones de los expertos asistentes al taller participativo. Se menciona que, de los Tribunales Ambientales, la Superintendencia del Medio Ambiente y de las instancias administrativas previas como el Servicio de Evaluación Ambiental, no estaría absolutamente garantizada debido al proceso de nombramientos, en el cual interviene el Senado de la República, por lo que se señala que es fundamental alcanzar una independencia en este aspecto, para así garantizar un efectivo e imparcial acceso a la justicia.

2. Acciones o recursos oportunos y efectivos para reclamar:

El Índice de Democracia Ambiental (EDI)⁵⁶, se refiere a la existencia en la ley de acciones y recursos suficientes para reclamar o apelar respecto de decisiones o acciones que tengan relación con el derecho a la información y la participación, y/o que afecten al medio ambiente⁵⁷:

Tabla 1:
Puntuación directrices 15, 16 y 17 de Bali.

Directriz	Puntaje
Derecho a reclamar por solicitudes de información pública	3.0
Derecho a reclamar decisiones sujetas a participación pública	3.0
Derecho a presentar acciones contra el Estado o Privados ⁵⁸	2.75

Nota. Elaboración propia a partir del World Resource Institute. (2015). *Environmental Democracy Index*.

Conforme a estas directrices y puntajes, EDI destaca como buenos los resultados de Chile, en particular, los siguientes aspectos:

⁵⁵ Ibid, p. 123.

⁵⁶ World Resources Institute, Environmental Democracy Index, 2015: Guidelines 15, 16 and 17.

⁵⁷ WRI, Environmental Democracy Index, Resultados de Chile:
<https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>

⁵⁸ Directriz 17 de Bali: “Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.”

- “Existen procedimientos de revisión claros en la ley que se aplican cuando el gobierno niega solicitudes de información ambiental”⁵⁹.
- “La ley prevé mecanismos de revisión de las decisiones administrativas relativas al medio ambiente”⁶⁰.

En materia penal ambiental, sin embargo, la Evaluación de Desempeño de la OCDE de 2016 indica que, a diferencia de la mayoría de los países miembros de la OCDE, en Chile la ley no contempla un delito general contra el medio ambiente o por daño ecológico⁶¹, existiendo algunos tipos penales

⁵⁹EDI, <https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>. Las acciones disponibles son: Ley 20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, publicada el 20 de agosto de 2008, artículos 10, 22 y 28. Artículo 10.- "Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley." Luego el Artículo 24 establece el derecho de reclamar para el requirente: "Vencido el plazo previsto en el artículo 14 para la entrega de la documentación requerida, o denegada la petición, el requirente tendrá derecho a recurrir ante el Consejo establecido en el Título V [Consejo para la Transparencia], solicitando amparo a su derecho de acceso a la información." Finalmente el Artículo 28 señala: "En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante."

⁶⁰ En EDI, <https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>. Algunas de las acciones disponibles para la revisión de las decisiones son: 1. Acción Constitucional de protección: Artículos 6, 19 N° 8, y 20 inciso segundo del DECRETO N° 100 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, publicado 22-09-2005. 2.Reclamaciones de los Artículos 20, 29 inciso 4, 30 bis inciso 6, 50 y 60 de la ley 19.300, APRUEBA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, publicada el 9 de marzo de 1994 y Artículos 78-81, 90, 91 y 95 Decreto 40 que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado el 12-08-2013. 4. Reposición y reclamación de Resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente: Artículos 55 y 56 de la Ley 20.417 que CREA EL MINISTERIO, EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE, publicada el 26-01-10.5. Reclamaciones del Artículo 17 números 1, 5, 6, 7, 8 y 27-31 de la Ley 20.600 CREA LOS TRIBUNALES AMBIENTALES, publicada el 28-06-12. 6. Revisión de los actos administrativos: Artículos 15, 53, 54 y 59 Ley 19.880 ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, publicada el 29-05-2003.

⁶¹ Ibid, p. 29.

dispersos en distintas normas y con bajas sanciones⁶². Por ello, el informe recomienda considerar la posibilidad de adoptar legislación en materia de “sanciones penales por delitos ambientales graves”.

En efecto, a pesar de que existe una unidad especial encargada de investigar delitos ambientales en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y de que cualquier persona puede denunciar estos hechos, la cuenta pública de la PDI de 2018 señala que las cifras de detenidos por delitos ambientales de 2014 a 2016 son inexistentes. Sin embargo, se puede ver que entre 2017 y 2018 existen datos que dan cuenta de un total de 615 detenciones por estos hechos (349 el año 2017 y 266 el año 2018)⁶³. Para suplir aquel vacío, actualmente se encuentra en discusión un proyecto de ley refundido que busca introducir diversos delitos penales ambientales con tipos y sanciones efectivas⁶⁴.

En cuanto al acceso a estas acciones o procedimientos, el estudio de Espacio Público “*Derribando Mitos: Propuestas para mejorar la justicia ambiental en Chile*”, de 2017⁶⁵ se refiere al funcionamiento de las nuevas instituciones ambientales en Chile: los Tribunales Ambientales (TA) y de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). Este estudio cubre el período entre 2013 y 2016, es decir, los primeros años de funcionamiento de dichas instituciones⁶⁶.

⁶² a. Protección del Aire y la atmósfera: faltas de los números 20 (infracción de las reglas de policía en la elaboración de objetos fétidos o insalubres), 22 (no entregar basuras o desperdicios a la policía de aseo) y 29 del artículo 496 del Código penal (construcción en contravención de los reglamentos de fuentes de emisión fija –hornos, chimeneas o estufas-); b. Protección penal de las aguas y particularmente de las marinas: artículo 315, que castiga el envenenamiento o infección de aguas destinadas al consumo público, delito que castiga sacar aguas sin derecho de sus caudales (artículo 459 del Código penal); y alterar su reparto o permitir su sustracción (artículo 480 Código de Aguas). Ley General de Pesca el delito de su artículo 136, que castiga al que introdujere o “mandare a introducir” en el mar, ríos, lagos o cualquier otro cuerpo de agua, agentes contaminantes químicos, biológicos o físicos que causen daño, sin que previamente hayan sido neutralizados para evitar tales daños.; c. Protección penal de los suelos y de los espacios naturales: artículo 38 de la Ley de Monumentos Nacionales permitiría la sanción penal de quienes degraden o contaminen seriamente los suelos de los “Santuarios de la Naturaleza”; d. Protección penal de la biodiversidad y, en particular, de la flora y fauna silvestres: se castiga la propagación sin permiso de la autoridad de enfermedades o plagas animales (artículo 289 del Código penal); sino también la “propagación indebida” de cualquier organismo, producto, elemento o agente químico, viral, bacteriológico, radiactivo o de cualquier otro orden que por su naturaleza sea susceptible de poner en peligro la salud animal o vegetal, o el abastecimiento de la población. La fauna silvestre rara, protegida o en peligro de extinción encuentra una decidida protección penal, integrando al derecho nacional las obligaciones contraídas en el tratado CITES, en los artículos 30 y 31 de la Ley de Caza. Por último, se sanciona el maltrato animal en el Art. 291 bis del Código Penal.

⁶³ PDI, Cuenta Pública 2019: <https://www.pdichile.cl/cuentapublica/2019/cuentapublica2019.pdf> (Considera los datos obtenidos hasta diciembre del año 2018).

⁶⁴ Refundido de Proyectos de Ley de Boletín N°5654-12, 8929-07, 12121-12 y 11482-07, con el mensaje Boletín N° 12398-12.

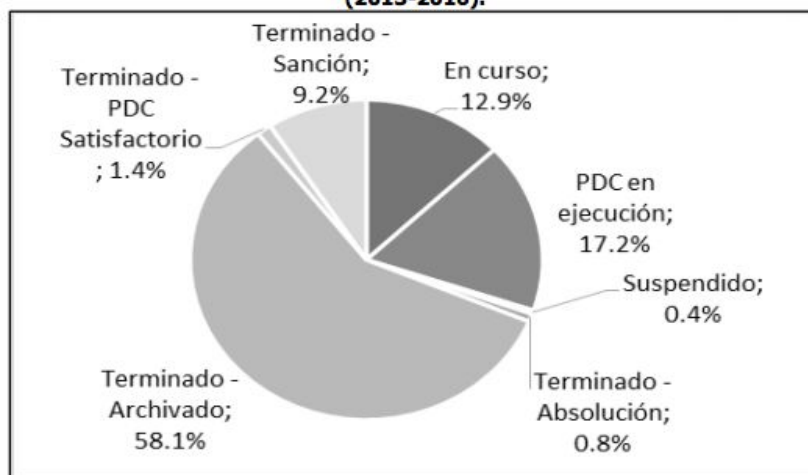
⁶⁵ Espacio Público, 2017, “Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”. En: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2017/12/2017_12_21-IPP-Acceso-a-la-justicia-ambiental-digital-final-PDF.pdf

⁶⁶ En este período, solo se encuentran en funcionamiento el Segundo y el Tercer Tribunal Ambiental.

En primer lugar, los datos de la investigación realizada respecto del funcionamiento de la SMA muestran que entre el año 2013 y 2016, el número de denuncias recibidas fueron en aumento y el promedio anual fue de 1.530 denuncias realizadas, representando un 67% de los expedientes. Además, dicho informe destaca que los datos obtenidos en la investigación en relación a los tipos de denunciante, da cuenta que el principal usuario son las personas (56%), “quienes de manera individual o colectiva, acceden directamente a realizar la denuncia, sin la necesidad de utilizar intermediarios que los representen”, lo cual podría implicar una fortaleza del sistema, “toda vez que, en principio, no tiene altas barreras de entrada para acceder a realizar la denuncia”⁶⁷.

Sin embargo, de la información oficial pública que pudieron obtener, consta que, de los 511 expedientes iniciados por denuncias ciudadanas, la mayoría de éstos (el 58%, equivalente a 297 denuncias), son archivados. Además, como se observa en el gráfico N°4 del estudio, de las denuncias que sí lograron iniciar un procedimiento sancionatorio, sólo un 9,2% terminaron en una sanción y un 1,4% en un Plan de Cumplimiento Satisfactorio⁶⁸.

Gráfico 4 – Estado de los expedientes originados por denuncias ciudadanas (2013-2016).



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

Nota: Base de 511 casos.

Figura 2. Estado de los expedientes originados por denuncias ciudadanas (2013-2016)

Fuente: Espacio Público. (2017). *Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*. Santiago de Chile, p.32.

De todas formas, la cantidad de denuncias que terminan en alguna de estas alternativas es muy inferior a las denuncias totales ingresadas, lo que demostraría una eventual brecha entre las expectativas de la ciudadanía y la efectiva gestión de la SMA⁶⁹. Esa brecha se acentúa toda vez que

⁶⁷ Espacio Público, 2017, “Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”, p. 35.

⁶⁸ Ibid, pp. 29-32.

⁶⁹ Ibid, p. 32.

la SMA solo puede actuar cuando existe una infracción normativa de alguno de los instrumentos de gestión ambiental⁷⁰ que la misma ley señala que son de su competencia y por lo excesivamente largo de los tiempos de procesamiento de las denuncias⁷¹.

Respecto de los Tribunales Ambientales que estaban en funcionamiento en dicho período, el estudio examinó primero el número de causas ingresadas, concluyendo que la mayoría de ellas, y por tanto, la principal razón para acudir ante los tribunales, corresponden a reclamaciones para solucionar conflictos contencioso-administrativos (77,3%), superando ampliamente los ingresos de demandas por daño ambiental que representan sólo el 23,7% restante. Además, del total de reclamaciones, la causal que concentra más ingresos se asocia a las reclamaciones contra la SMA (51% de las reclamaciones totales)⁷².

En segundo lugar, se analiza el perfil de los usuarios de los tribunales (Tabla N°3), identificando que los titulares de proyectos o empresas privadas son quienes más utilizan el sistema, representando un 44,6% de las reclamaciones que ingresan. Por el contrario, el 20.1% de las reclamaciones corresponde a personas naturales, 10.1% a organizaciones de base, 6.5% a comunidades indígenas y sólo un 2.7% a organizaciones ambientalistas.

Tabla 3 – N° de reclamaciones según tipología de usuario

Tipo usuario / Tipo de acción	Reclamaciones	Total
Titular - Empresa Privada	82	44.6%
Personas naturales	37	20.1%
Organización de base	20	10.9%
Comunidad Indígena	12	6.5%
Municipio	7	3.8%
Otra Empresa reclamante	7	3.8%
Titular - Empresa del Estado	6	3.3%
Organización social ambientalista	5	2.7%
Representante de elección popular	4	2.2%
Titular - Órgano del Estado	4	2.2%
Total	184	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: total considera causas terminadas y en tramitación.

Figura 3. N° de reclamaciones según tipología de usuario

Fuente: Espacio Público. (2017). Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile. Santiago de Chile, p.48.

Estas cifras, demostrarían, de acuerdo al estudio, que existe una gran brecha entre quienes acuden a los tribunales, la que posiblemente tiene como causa la existencia de barreras de acceso⁷³. Esto se

⁷⁰ Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Título II.

⁷¹ Ibid, p. 33.

⁷² Ibid., pp. 48-51.

⁷³ Ibid, p. 47.

debería, en parte, a la regulación de las causales de las reclamaciones que puede conocer el tribunal⁷⁴. Así, “quedan fuera múltiples temáticas directamente relacionadas con la protección del medio ambiente, por ejemplo, aguas, agricultura y forestales, pesca, concesiones, áreas protegidas, etc”, debido al diseño institucional establecido en la legislación actual⁷⁵.

En el mismo sentido, los asistentes al taller participativo coincidieron en que existiría una brecha en cuanto a que no siempre sería posible obtener una solución sustantiva y definitiva a un conflicto ambiental, mediante las acciones que se pueden interponer ante el Tribunal Ambiental, ya que en éstas no se abordan adecuadamente las soluciones reales al contenido del conflicto:

“En cuanto al funcionamiento de los Tribunales Ambientales, hoy tenemos una definición bastante acotada de lo que significa justicia ambiental, en términos que lo que se hace es revisar la toma de decisiones que ha hecho el Estado y en ese sentido es más una revisión formal que sustantiva, y probablemente es parte de los problemas que hoy día tenemos en materia de acceso a la justicia (...)” (Participante 4)

“Al menos en los Tribunales Ambientales cuando gana una comunidad, es en realidad retrotraer la decisión de la autoridad a su paso previo, por lo tanto, no genera una solución a largo plazo ni sustantiva en torno a un conflicto y eso también es un problema en cuanto a las expectativas que la propia comunidad tiene, pero también en términos de que no hay un hecho reparatorio ni una posibilidad real de detener un proyecto con impacto socio ambiental.” (Participante 3).

En cuanto a la acción constitucional de protección, ésta procede siempre que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se vea afectado por una acción u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada. Esta acción es un mecanismo bastante utilizado por las personas cuyos derechos fundamentales han sido afectados, ya que no presenta mayores requisitos ni formalidades para su interposición⁷⁶, tiene un menor tiempo de tramitación -al ser una acción de urgencia-, y porque la Corte puede tomar amplias medidas para restablecer el imperio del derecho.

La Dirección de Estudios de la Corte Suprema publicó la Revista Colecciones Jurídica de Derecho Ambiental⁷⁷, donde se analiza cómo se ha utilizado la acción de protección en temas ambientales. El

⁷⁴ La competencia del Tribunal Ambiental está regulada en el artículo 17 de la Ley n° 20.600.

⁷⁵ Ver artículo 17 de la Ley 20.600.

⁷⁶ E. Corte Suprema de Chile, Acta Número 94-2015, establece el Texto Refundido del Auto Acordado sobre Tramitación y fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales, en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080916>

⁷⁷ Dirección de Estudios Corte Suprema, 2019. Revista Colecciones Jurídicas: Derecho Ambiental.

estudio abarca las causas ingresadas desde los años 2009 a 2016 a la Corte Suprema⁷⁸, existiendo un total de 68 recursos ingresados a la Tercera Sala. Si bien este estudio tiene información hasta el año 2016, se pueden extraer conclusiones relevantes de los datos que se entregan.

Un primer dato relevante es que en 2013 y 2014, años en los que comenzó el funcionamiento de la Superintendencia del Medio Ambiente y de los Tribunales Ambientales, fue cuando más acciones de protección ingresaron a la Corte Suprema. Sin embargo, en los años siguientes a su entrada en vigencia, su número disminuyó drásticamente a sólo 4 en 2015 y 6 en 2016⁷⁹.

Luego, en cuanto a los recurrentes se observa que la mayoría de las acciones fueron interpuestas por personas naturales (21), y otro gran número de ellas por organizaciones de base, ONGs, y organizaciones indígenas (21). Es decir, el recurso de protección es una acción que ha sido fundamentalmente utilizada por la sociedad civil. Además, como se observa en los datos la mayoría de los recursos de protección se resuelven en un período que toma entre 126 y 150 días, es decir, no se superan los 6 meses de tramitación⁸⁰, por lo que, pese a la entrada en vigencia de la nueva institucionalidad ambiental, esta acción continúa siendo utilizado por la ciudadanía.

Sobre este punto los asistentes al taller participativo mencionaron que el Recurso de Protección es hoy una medida eficaz para alcanzar una solución de los conflictos ambientales, a pesar de que existen otras instituciones y acciones disponibles que debieran ser más idóneas debido a la especialización de esas acciones. Existe un consenso en que se debiera trabajar en mejorar y perfeccionar otros instrumentos distintos del recurso de protección, que permiten poner en movimiento la actividad jurisdiccional:

“(...) finalmente el recurso de protección sigue siendo una de las mejores herramientas que tienen las comunidades para acceder a la justicia... para acceder a los Tribunales antes se pide todo un proceso administrativo previo, y finalmente todos los casos sustantivos se ven en Cortes Ordinarias y Civiles” (Participante 4)

3. Legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente

A este concepto se refieren las Directrices de Bali: “Los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia.” (Directriz 18)⁸¹. Este aspecto fue evaluado por el Índice de

⁷⁸ La Corte Suprema resuelve en segunda instancia los recursos de protección por vulneraciones al derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación según la CPR establecido en el Artículo 19 N° 8.

⁷⁹ Dirección de Estudios Corte Suprema, 2019, Revista Colecciones Jurídicas Derecho Ambiental, 2019, pp. 30 y 31.

⁸⁰ Ibid, p. 36.

⁸¹ UNEP, Bali Implementations Guidelines, en:

<https://www.unenvironment.org/resources/publication/bali-guideline-implementation-guide>

Democracia Ambiental, donde se le asignó a Chile un puntaje de 2.0⁸² y se le recomendó “ampliar la legitimación activa del público para presentar casos ambientales”⁸³.

En efecto, el estudio de Espacio Público menciona que la SMA “es una de las pocas instituciones que en su diseño plantea una participación abierta para cualquier ciudadano que lo requiera y con amplias atribuciones, al ser considerado como un interesado en los hechos investigados”⁸⁴. Sin embargo, los TA no cuentan con un diseño de participación inclusivo, ya que, por ejemplo, “las causales que estipulan quiénes y bajo qué condiciones pueden reclamar, muestran un diseño restrictivo para la participación ciudadana”⁸⁵.

El estudio menciona que ambas instituciones no han desarrollado iniciativas para habilitar a los ciudadanos sobre la normativa, procesos e instrumentos que la SMA y TA poseen. Por lo tanto, “mientras en la SMA (la legitimación activa) es de carácter amplio”, el diseño de los TA “implicó una restricción a la participación, al establecer por ley quiénes pueden reclamar según qué causales y condicionar el acceso a ciertas causales a participaciones previas, como es el caso de las observaciones ciudadanas”⁸⁶.

Por último, en cuanto a la legitimación activa en procesos por daño ambiental, la Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE de 2016, advierte sobre las limitaciones legales respecto de la legitimación activa de los afectados: en primer lugar, sólo son legitimados las personas que hayan sufrido el daño, también el Consejo de Defensa del Estado podrá entablar la demanda en defensa del ambiente ante un tribunal ambiental a fin de lograr la restauración del mismo. Por último, cualquier

⁸² EDI, “Justice”: <https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>

⁸³ La legislación chilena contiene diferentes limitaciones a la legitimación activa. En los procedimientos administrativos en general la ley se refiere a los “interesados”, es decir afectados en algún derecho o interés legítimo. En algunas de las reclamaciones ante el Tribunal Ambiental no se concede legitimación activa a las personas jurídicas.

Respecto de las acciones por daño ambiental se conceden a personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño o perjuicio. Finalmente, los recursos de protección pueden ser presentados por quienes han sido afectados en su derecho u otras personas en su representación. No se permite actuar en defensa del interés público.

⁸⁴ Ley 20.417, Artículo 21.- “Cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo ésta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles. En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento.”

⁸⁵ La legitimación activa está regulada en la Ley 20.600 Crea los Tribunales Ambientales, “Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: (...)”

⁸⁶ El Artículo 18.5 de la Ley 20.600 establece que quienes pueden presentar reclamaciones ante los Tribunales Ambientales son quienes de manera previa presentaron reclamaciones ante las instancias administrativas correspondientes y que fueron rechazaron sus alegaciones de falta de consideración de las observaciones ciudadanas: “5) En los casos de los números 5) y 6), las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.”

ciudadano también puede solicitar a la municipalidad en cuya jurisdicción haya ocurrido el daño ambiental que inicie el juicio correspondiente. Sin embargo, “el municipio no está obligado a atender tales solicitudes, sobre todo a causa de la escasez de recursos con que cuenta para esta tarea”⁸⁷.

4. Asequibilidad de los procedimientos y acceso a asistencia legal

El índice desarrollado por WJP se refiere a este aspecto en la justicia civil, en su indicador sobre “accesibilidad y asequibilidad”. El indicador mide si hay información disponible al público de la existencia de los recursos y acciones; si puede tener acceso a asesoría legal y representación judicial; si puede acceder al sistema judicial sin necesidad de incurrir en honorarios no razonables, u obstáculos procesales no razonables; o experimentar dificultades y barreras físicas o lingüísticas.

Este índice también mide si el sistema de justicia civil discrimina en la práctica basado en el estatus socioeconómico, el género, etnia, religión, origen nacional, orientación sexual, o identidad de género.

Los resultados para Chile son calificados como buenos (de 0 a 1) en accesibilidad y no discriminación⁸⁸:

Tabla 2:

Puntuación indicadores dimensión justicia civil

Indicador	Puntuación
Accesibilidad y asequibilidad	0.7
No discriminación	0.6

Nota. Elaboración propia a partir de WJP. (2019). Rule of Law Index.

En materia ambiental, sin embargo, la OCDE en su Evaluación advierte que “en principio, los numerosos litigios medioambientales demuestran que en Chile existe un efectivo acceso a la justicia, sin embargo, en la práctica el costo de la asesoría jurídica suele impedir dicho acceso a organizaciones no gubernamentales y a particulares”⁸⁹. De acuerdo a este informe, “esto significa un gran obstáculo para los litigantes”, ya que aunque la Constitución exige que se brinden servicios jurídicos a quienes no pueden pagarlos, “existen pocas medidas para acotar estos escollos financieros”⁹⁰. En efecto, el índice de Democracia Ambiental (EDI) también asigna un bajo puntaje a Chile en materia de asequibilidad (0.5).

⁸⁷ Ibid, p. 123.

⁸⁸ WJP, Rule of Law Index, 2018-2019: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/CHL>

⁸⁹ OCDE, Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile, 2016, p. 30.

⁹⁰ Ibid, p. 132.

Entre los aspectos a mejorar para garantizar el acceso a la justicia ambiental en Chile, EDI menciona que “existen muy pocos mecanismos legales para reducir las barreras económicas y de género que impiden el acceso a la justicia ambiental, de modo que las mujeres y los grupos vulnerables puedan acceder a los procedimientos de revisión y obtener reparación”⁹¹.

El estudio de Espacio Público advierte que la falta de oferta de asesoría técnica-jurídica gratuita constituye una de las principales barreras de entrada y un factor clave de asimetría, donde existen solo algunas ONG's y Clínicas Jurídicas que pueden ofrecer servicios gratuitos especializados a comunidades en conflicto”⁹². Esto debido a que la asesoría técnica o legal “no se encuentra garantizada y depende de los recursos fundamentalmente económicos para poder intervenir en la institucionalidad”⁹³.

En la misma línea, los asistentes al taller participativo mencionaron un gran déficit en la capacidad que tienen las instituciones existentes en asegurar la defensa de las comunidades en temas ambientales, lo que se traduce en un obstáculo para acceder a la justicia:

"Conseguir un abogado para una comunidad que está en un conflicto es un asunto clave, la oferta no es demasiada y está sumamente concentrada en la zona centro, en clínicas jurídicas universitarias, y el INDH [Instituto Nacional de Derechos Humanos] no funciona como defensoría. Entonces hay un déficit institucional muy grande, en torno al acceso y a la capacidad de ayuda y facilitación (...) La figura o existencia de una institución como una defensoría del pueblo que existe en muchos países de Latinoamérica sería un tremendo aporte. Por ejemplo el INDH podría tener una atribución que le permita presentar casos directamente ante el Tribunal Ambiental (...)" (Participante 4)

Las instituciones que entregan este tipo de asistencia tienen recursos limitados -humanos como financieros- para poder responder a la alta demanda de casos y controversias ambientales que existen. Existe un consenso entonces, entre los participantes que uno de los principales desafíos es mejorar el sistema de financiamiento a las instituciones que hoy están entregando defensoría

⁹¹ El inciso 1° del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR) asegura a todas las personas: “La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”. el inciso 2° del artículo 19 N° 3 señala que “Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. (...)”. El inciso 3° del artículo 19 N° 3 establece que: “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”; Artículo 591 y 595 del Código Orgánico de Tribunales, Ley 17.995, Concede Personalidad Jurídica A Los Servicios De Asistencia Jurídica que se Indican en las Regiones Que Se Señalan, publicada en el Diario Oficial con fecha 08-MAY-1981; Auto Acordado S/N AUTO ACORDADO SOBRE TRAMITACIÓN Y FALLO DEL RECURSO DE PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, 27-06-1992. N° 2; y Ley N° 20.600 CREA LOS TRIBUNALES AMBIENTALES, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2012, Artículos 42 y 47.

⁹² Espacio Público, 2017, “Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”, p. 55.

⁹³ Ibid, p. 64-70.

ambiental. En esta misma línea, se plantea el desafío de crear instituciones que pudiesen estar al servicio de la sociedad entregando asistencia legal especializada y gratuita, o bien, dotar de mayores facultades a las instituciones que ya existen.

Algunos de los ejemplos que se mencionaron fue entregar atribuciones para litigar al INDH y la creación de una defensoría popular ambiental, con independencia del Estado. También se percibe la necesidad de dotar de mayores recursos y funciones a la SMA, para que así pueda continuar los procedimientos judiciales y denuncias ciudadanas.

5. Reparaciones efectivas y oportunas

En materia de reparación del daño ambiental, el Acuerdo de Escazú señala que deben establecerse medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental “cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba” (artículo 8.3 letra e). Esto busca solucionar las asimetrías existentes en estos procesos, debido a que la parte acusada como responsable del daño normalmente contiene mayor información sobre las actividades que pueden causar el daño, así como por los altos costos involucrados para quienes demandan, en la recolección de evidencia.

Por lo tanto, mecanismos tales como la responsabilidad objetiva y la inversión de la carga de la prueba pueden ser cruciales en los casos en que las causas de los daños ambientales, no pueden ser determinados con precisión o ante la existencia de causas múltiples⁹⁴.

Al respecto, la evaluación de la OCDE de 2016 advierte que la regulación de esta acción sería limitada, ya que comprende sólo “las acciones negligentes y dolosas que efectivamente causaron el daño” y también, “cuando se viola la normativa vigente en materia de medio ambiente, donde la ley presume la existencia de responsabilidad por el daño”⁹⁵.

Este régimen jurídico “difiere de la práctica dominante en los países de la OCDE, donde la responsabilidad por daño ambiental es estricta, es decir, que en la mayoría de los casos no se requiere de pruebas que demuestren la conducta ilícita o la negligencia de la parte responsable”⁹⁶.

⁹⁴ En América Latina, hay algunos ejemplos en la legislación de Ecuador, Argentina, Chile y México. En Ecuador, el artículo 397 número 1 de la Constitución de Montecristi establece: “(...) La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado”. Por su parte, Argentina, en el artículo 29 Ley General del Ambiente “... Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.” En Chile, la Ley 19.300 establece que la responsabilidad del autor del daño se presume *iuris tantum* en los casos de incumplimiento de las regulaciones ambientales. Por último, el Estado de Colima en México, señala en su Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable que el daño es imputable a una fuente de contaminación, si por las características de los procesos que desarrolló, las sustancias o materias que maneja o los residuos que genera, tiene la capacidad de producir tal daño (Artículo 252).

⁹⁵ La responsabilidad por daño ambiental en Chile está regulada en la Ley n° 19.300 en los artículos 51 a 63.

⁹⁶ Ibid, p. 122 y 123.

Por ello, la OCDE recomienda establecer “un estricto régimen de responsabilidad por el daño futuro de los cuerpos de agua, el suelo, las especies y los ecosistemas”⁹⁷.

Estas dificultades podrían explicar en parte, los datos de las cuentas públicas de los tres Tribunales Ambientales que operan en Chile, donde se muestra que la menor parte de las acciones que ingresan anualmente corresponden a acciones por daño ambiental.

Por ejemplo, la cuenta pública del Primer Tribunal Ambiental⁹⁸, señala que la mayor cantidad de causas ingresadas son reclamaciones contenciosas-administrativas (12), seguidas de solicitud de medidas provisionales, y luego demandas por daño ambiental (1) y consultas (1)⁹⁹.

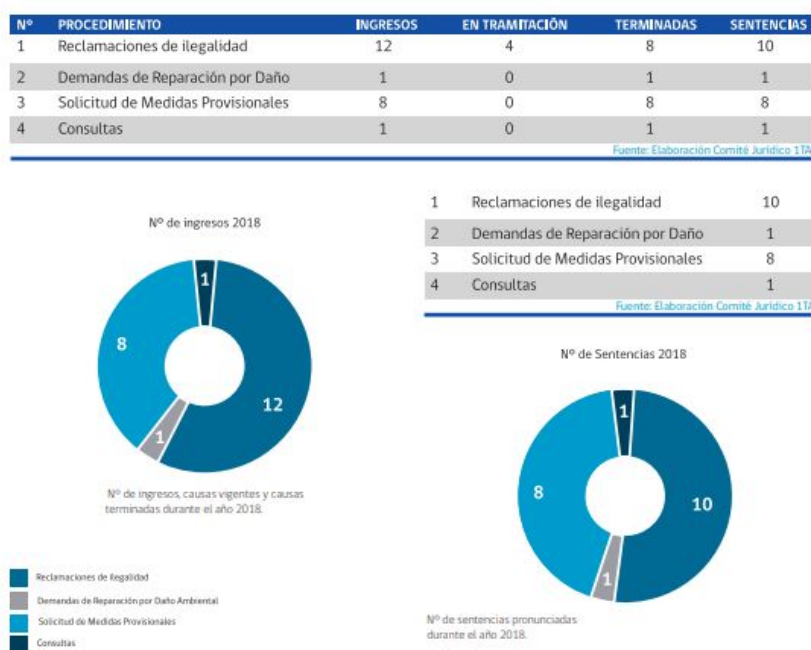


Figura 4. Sentencias Judiciales dictadas durante el 2018

Fuente: Primer Tribunal Ambiental. (2019). *Cuenta Pública 2018*. Antofagasta. p. 15.

⁹⁷ OCDE, Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile, 2016, p. 30.

⁹⁸ Cuenta Pública Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta, 2018.

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://3ta.cl/wp-content/uploads/Cuenta-Pu%CC%81blica-v11.pdf>

⁹⁹ El Primer Tribunal Ambiental fue el último de los Tribunales Ambientales en entrar en funcionamiento, siendo su acta de instalación el 03 de julio de 2017. Este Tribunal tiene asiento en Antofagasta, y tiene competencia territorial en las Regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo.

En el caso del Segundo Tribunal Ambiental¹⁰⁰, también la mayoría de las causas que ingresan son del tipo contencioso-administrativo (89%), a través de la reclamación, siendo muy inferior el número de demandas por daño ambiental que ingresaron (ingresó sólo 1 demanda en 2018, es decir, 3%)¹⁰¹.

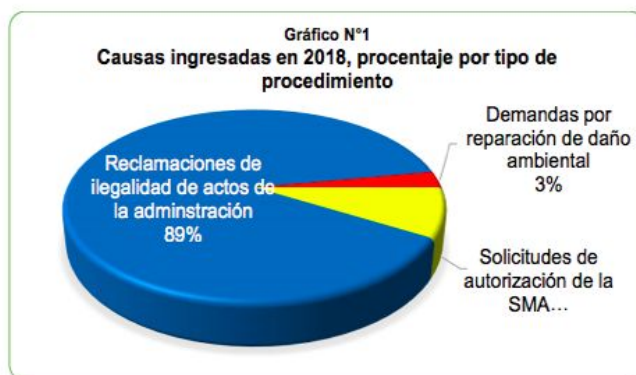


Figura 5. Causas ingresadas en 2018, porcentaje por tipo de procedimiento

Fuente: Segundo Tribunal Ambiental. (2018). *Cuenta Pública 2018*. Santiago.

Por último, en el Tercer Tribunal Ambiental¹⁰², las reclamaciones de ilegalidad representan la mayor parte de los ingresos (46% con 18) y las demandas por daño ambiental representan un porcentaje más alto que en los otros casos, con el 20.5% correspondiente a 8 ingresos.

Tabla 1: Resumen de causas ingresadas al 31 de diciembre de 2018, por tipo de procedimiento.

PROCEDIMIENTO	INGRESO	EN TRAMITACIÓN O SUSPENDIDAS	TERMINADAS	TERMINADAS POR SENTENCIA O RESOLUCIÓN FINAL*	INADMISIBLE / POR NO PRESENTADA / REINGRESO / RECHAZA MEDIDA PREJUDICIAL
Reclamaciones de ilegalidad	18	7	11	3	8
Demandas de reparación por daño ambiental*	8	4	4	1	3
Solicitudes de medidas provisionales	3	-	3	3	-
Consultas	1	-	1	1	-
Exhortos	2	-	2	2	-
Otros	7	-	7	7	-
TOTAL GENERAL	39	11	28	17	11

* Considera solamente causas ingresadas en 2018; las sentencias de causas ingresadas en años anteriores se encuentra en la sección de sentencias.

Figura 6. Resumen de causas ingresadas al 31 de diciembre de 2018, por tipo de procedimiento.

Fuente: Tercer Tribunal Ambiental. (2018). *Cuenta Pública 2018*. Valdivia.

Finalmente, el índice de democracia ambiental se le otorga un puntaje de 1.83 a Chile en el ítem “Soluciones efectivas” (directriz 21), al evaluar entre otros indicadores si existe una exigencia legal de entregar soluciones adecuadas, efectivas y oportunas.

6. Ejecución y cumplimiento de las decisiones

El índice desarrollado por WJP se refiere a este aspecto de la justicia civil, en los indicadores sobre dilación excesiva que mide si los procedimientos son conducidos oportunamente y las sentencias se emiten en un plazo razonable, sin demoras excesivas; y cumplimiento efectivo, que mide la eficacia y puntualidad de la ejecución de las decisiones y sentencias en la práctica. De acuerdo a esta información, los puntajes más bajos de Chile en materia de acceso a la justicia se dan en relación con:

Tabla 3:
Puntuación indicadores dimensión justicia civil

Indicador	Puntuación
No dilaciones injustificada	0.44
Cumplimiento efectivo	0.62

Nota. Elaboración propia a partir de WJP. (2019). Rule of Law Index.

También, EDI se refiere al cumplimiento efectivo de las decisiones y sentencias ambientales y se asigna un puntaje de 1.33. Es decir, un resultado “limitado” en esta materia (Directriz 22 del índice).

Asimismo, el estudio de Espacio Público al referirse a la oportunidad y cumplimiento de las decisiones señala que respecto de la SMA, “se confirma una excesiva demora en el procesamiento de las denuncias ciudadanas”¹⁰³. Esta tendencia no ha tenido grandes cambios en los últimos años. En efecto los datos entregados por la propia SMA para el año 2018¹⁰⁴ señalan que la

¹⁰³ Espacio Público. (2017). *Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*. Santiago de Chile, p. 64-70

¹⁰⁴ El Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental o SNIFA registra toda la información de las fiscalizaciones y procedimientos sancionatorios conducidos por la SMA desde el año 2013. En la infografía se pueden ver las estadísticas de estos procesos desde 2013 a 2018.

Superintendencia inició 168 procedimientos sancionatorios, es decir, sólo un 11,3% más que en el año 2016 que es el último año medido en el Estudio de Espacio Público.

De dichos procedimientos sancionatorios, la información que entrega la misma institución -en cumplimiento de su deber legal- entregaría dos datos interesantes respecto a la ejecución y cumplimiento de las sanciones.

De un total de 921 procedimientos sancionatorios, 564 presentan un plan de cumplimiento, lo que significa que los sujetos fiscalizados pueden presentar un plan para dar cumplimiento a la normativa que han infringido, y luego 406 procedimientos se encuentran terminados. De los procedimientos donde se han acogido a un plan de cumplimiento las cifras muestra que 134 se han cumplido satisfactoriamente y 14 han terminado en absolución, lo que representa un número relativamente bajo en relación al número inicial, y respecto de las sanciones, la mayoría de éstas son mutas (que se encontraría en un alto porcentaje pagadas), pero luego los mayores números corresponden a los ítem “no aplica” o “absueltos”, lo que refleja un alto número de procedimientos sancionatorios cuya solución posiblemente no dan respuesta a los hechos denunciados o que dieron lugar a la fiscalización.



Figura 8. Información sobre los Procedimientos Sancionatorios Finalizados a lo largo del territorio nacional, actualizados hasta la fecha 6 de agosto de 2019.
Fuente: Superintendencia del Medio Ambiente. (s.f.). Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.



Resultados de los Procedimientos :

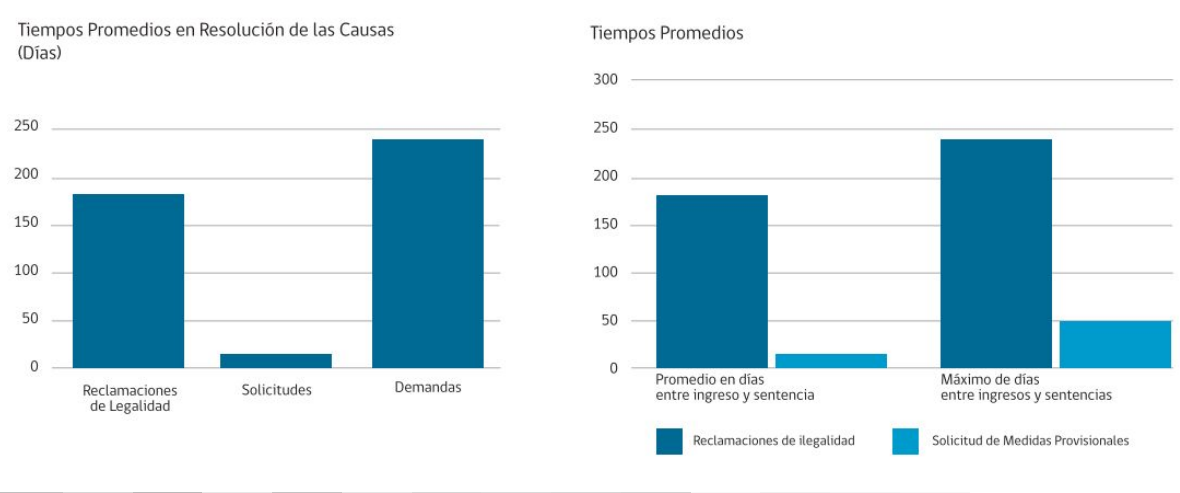
Tipo	# Procedimientos
Absolución	57
Amonestación por Escrito	49
Clausura Definitiva	3
Clausura Temporal	3
Multa	204
No Aplica	142
Sobreseimiento	1

Multas :

70.404,4 (UTA) Multas Totales
61.347,2 (UTA) Pagadas 

Esta información no contiene datos ni cifras de cómo se han iniciado estos procedimientos (por fiscalizaciones de la propia SMA o por denuncias), ni sobre la titularidad de las denuncias, por lo que no es posible a partir de ella determinar el destino o éxito que están teniendo las denuncias ciudadanas en la SMA.

En cuanto a los Tribunales Ambientales, respecto de la dictación de sentencias y el tiempo de demora en la resolución de conflictos, se puede observar una mayor capacidad de gestión de las causas que ingresan anualmente. Por ejemplo, el Primer Tribunal demuestra en su cuenta como del total de causas ingresadas (22), solo 4 de ellas se encuentran en tramitación. Además, la duración de la tramitación del total de las causas se encuentra por bajo los 250 días, teniendo las reclamaciones incluso un promedio de tramitación inferior a 200 días, traducándose esto en un periodo inferior a



los 6 meses.

En el caso del Segundo Tribunal Ambiental, el porcentaje de causas terminadas v/s las que están en tramitación, sugiere también una adecuada gestión respecto de las causas que ingresan, debido a que el 85% de ellas se encuentran terminadas.

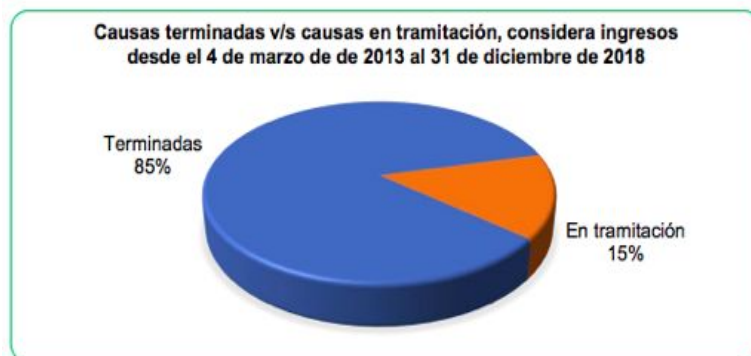


Figura 10. Causas terminadas en tramitación, considera ingresos desde 4 de marzo de 2013 al 31 de diciembre de 2018.

Fuente: Segundo Tribunal Ambiental. (2018). *Cuenta Pública 2018*. Santiago.

Por último, la Cuenta Anual del Tercer Tribunal Ambiental¹⁰⁵ señala que del total de 39 causas ingresadas el año 2018, 28 de ellas se encuentran terminadas (71,7%), siendo solo 17 de éstas las que han terminado por sentencia o resolución final, mientras que el resto no han logrado pasar el filtro de la admisibilidad.

Cabe señalar, sin embargo, que estos datos no consideran los plazos de las etapas previas de estos procedimientos, que por lo general, suceden ante instancias administrativas. Así, el estudio de Espacio Público advierte sobre “la excesiva cantidad de etapas a las cuales se enfrenta un ciudadano antes de contar obtener una respuesta”. Por lo tanto, “no es solo un tema de cuánto demora el proceso en TA, sino que es necesario considerar todas las etapas previas (SEIA o SMA, vía administrativa de reclamación) y posteriores (Corte Suprema)”¹⁰⁶.

Por último, en cuanto al cumplimiento de dichas decisiones, los asistentes al taller participativo coincidieron en que existe una evidente brecha en materia de seguimiento y cumplimiento de los fallos ambientales, los cuales muchas veces quedarían sin una implementación práctica. En general, perciben que es necesario mejorar los mecanismos y medios para que las sentencias ambientales sean ejecutadas, es decir, que el Estado genere las acciones correspondientes para que éstas se cumplan, y para ello se debe buscar una forma pertinente de hacer seguimiento del nivel de cumplimiento y ser transparente a la sociedad:

¹⁰⁵ Cuenta Anual Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, 2018.

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://3ta.cl/wp-content/uploads/Cuenta-Pu%CC%81blica-v11.pdf>

¹⁰⁶ Ibid, p. 64-70.

"(...) ejecutar una sentencia de daño ambiental es difícil... el cómo ejecuto una sentencia y se soluciona este conflicto una vez que ya tengo un acto de autoridad, yo creo que ahí hay un punto en que podemos observar que hay una deficiencia (...)" (Participante 5)

"(...) este punto no es menor, ya que se puede avanzar en perfeccionar la institucionalidad, el acceso, la cobertura y la asequibilidad, pero mientras las sentencias no se cumplan eficazmente, los demandantes seguirán viendo vulnerados su derechos, por lo que el acceso a la justicia en esta materia se mantendrá debilitado." (Participante 7)

7. Transparencia

En materia de transparencia de las decisiones administrativas y judiciales, EDI asigna el máximo puntaje a Chile con un 3.0¹⁰⁷. En este mismo aspecto, la OCDE en su evaluación destaca que las audiencias de los Tribunales Ambientales “son abiertas al público y se transmiten en vivo por Internet”¹⁰⁸, lo que sin duda, es un gran avance. En materia de educación y difusión sobre las diferentes acciones disponibles para los ciudadanos, de acuerdo a EDI, Chile sólo alcanza un puntaje de 1.0¹⁰⁹.

El estudio de Espacio Público también advierte que pese a que gran parte de la información se encuentra en las páginas web de las instituciones ambientales y en el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SNIFA)¹¹⁰, tanto la SMA como los TAs “no entregan información en formatos procesables”. Por ello, ambas instituciones “tienen el desafío de hacer que la información provista al público cumpla a cabalidad con el criterio de que ésta sea comprensible”.

En la misma línea, los asistentes al taller participativo, mencionaron que no existe claridad en torno a los mecanismos judiciales que tiene la comunidad cuando se enfrenta a un conflicto ambiental. Además, se identifican problemas relacionados a la información ambiental disponible para elaborar sus reclamos y a la pertinencia de los datos, ya que muchas veces están desactualizados, lo que obstaculizaría el poder de impugnación de la sociedad en los asuntos ambientales:

"(...) existen problemas de información en lo que se refiere a las autorizaciones de uso en recursos naturales (...) la información no es concordante y está sumamente desactualizada, entonces eso repercute en la capacidad que puede tener la sociedad civil al momento de impugnar ciertas decisiones políticas y administrativas." (Participante 2)

¹⁰⁷ WRI, Environmental Democracy Index, Resultados de Chile:

<https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>

¹⁰⁸ OCDE, Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile, 2016, p. 29.

¹⁰⁹ WRI, Environmental Democracy Index, Resultados de Chile:

<https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>

¹¹⁰ SMA, SNIFA, en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2>

8. Situación de defensores de derechos humanos y medio ambiente

Otra meta que se vincula directamente con el acceso a la justicia, dice relación con delitos que se cometen en contra de defensores de derechos humanos. Además, como se ha mencionado, el Acuerdo de Escazú en su artículo 9 establece una obligación de promover un ambiente seguro para los defensores ambientales.

Este tema está contenido en el objetivo de desarrollo sostenible número 16.10 sobre “*garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales*” y tiene el siguiente indicador:

“16.10.1: Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses”.

Lo que distingue a este indicador, es la motivación o el factor causal, es decir, que la violación fue motivada por el hecho de que la víctima se movilizaba en defensa de los derechos de otros individuos, ejercía sus derechos humanos, o bien por haber sido producida durante el tiempo que la víctima estaba desempeñando tales actividades¹¹¹.

Al respecto, el INV de 2019 señala que “en Chile no se registraron casos para el año 2015”¹¹². Esta información resulta preocupante al ser América Latina una de las mayores regiones con casos de asesinatos, torturas y amenazas hacia defensores de derechos humanos¹¹³, y porque además, no se indica razón alguna respecto de la inexistencia de datos o mediciones en los años 2016, 2017, y 2018.

Si bien la situación en Chile es aparentemente diferente a la del resto de la región, existen casos preocupantes de violencia. Conforme al reporte de Global Witness de 2019, en Chile se reportaron dos casos de defensores ambientales asesinados en 2018: Alejandro Castro y Camilo Catrillanca. El reporte relata también el caso de la abogada Karina Riquelme, quien fue hostigada en su hogar mientras estaba involucrada en la defensa de personas del Pueblo Mapuche eran señaladas terroristas¹¹⁴.

¹¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and International Labour Organization (ILO), Metadata Indicator 16.10.1, Number of verified cases of killing, kidnapping, enforced disappearance, arbitrary detention and torture of journalists, associated media personnel, trade unionists and human rights advocates in the previous 12 months: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-01.pdf>

¹¹² Informe Nacional Voluntario, Chile, Junio, 2019, p. 113.

¹¹³ Global Witness, 2017:

<https://www.globalwitness.org/en/press-releases/2017-es-el-%C3%B1o-con-m%C3%A1s-muertes-registradas-de-personas-defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente/>

¹¹⁴ Ibíd.

A estos casos se suman, la amenaza a líderes del movimiento por el agua MODATIMA (Rodrigo Mundaca y Verónica Vilches); la muerte de Macarena Valdés, activista ambiental de Panguipulli; y el caso de Patricia Nuñez, víctima de violencia, por su defensa a las semillas libres y participación en la causa contra Monsanto¹¹⁵. Asimismo, los participantes del taller participativo mencionaron que existe un aumento en el número de denuncias que han conocido por amenaza y hostigamiento, en el marco del trabajo de sus respectivas organizaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Chile en los últimos años ha presentado un avance significativo en temas de acceso a la justicia ambiental mediante la creación de distintas instituciones, como es la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales, como también mediante la introducción de importantes reformas legales en la materia. En efecto, las estadísticas e indicadores internacionales, en general, sitúan a Chile dentro de los países que poseen un alto índice de acceso a la justicia.

A pesar de estos logros, tanto los estudios revisados, como las percepciones y opiniones de los actores clave convocados al taller de discusión, dan cuenta de que aún existen importantes barreras y asimetrías normativas, económicas, sociales u operativas que impiden el acceso pleno a la justicia. En particular, se identifican:

1. Órganos competentes e independientes

Se destaca en general, la creación de tres tribunales ambientales en el año 2012 lo que ha ampliado el acceso a la justicia y reforzado el derecho a impugnar las decisiones de las instituciones ambientales, ante tribunales especializados e integrados por abogados y expertos en ciencias.

Sin embargo, las instancias administrativas previas de impugnación como son el Servicio de Evaluación Ambiental y su Comité de Ministros, son instituciones que muchas veces toman decisiones que responden a intereses políticos, por lo que es fundamental asegurar una independencia en estas instancias para garantizar el efectivo e imparcial acceso a la justicia.

¹¹⁵ GONZÁLEZ, C. (2 de Marzo de 2018). 197 activistas ambientales fueron asesinados en 2017. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/197-activistas-ambientales-fueron-asesinados-2017/84354/>

Recomendaciones

1. Establecer mecanismos para velar por la independencia de los jueces, órganos administrativos e instituciones fiscalizadoras, para evitar casos de corrupción e influencias indebidas, mediante sistemas de nombramiento donde no intervengan órganos políticos del Estado.
2. Fortalecer las instituciones que facilitan el acceso a la justicia ambiental. Por ejemplo, dotar a la SMA de mayores recursos y atribuciones de fiscalización y entregar mayores competencias a las instituciones públicas para litigar en defensa del medio ambiente, tales como el Instituto de Derechos Humanos y las Corporaciones de Asistencia Judicial.
3. Facilitar el acceso y transparencia de las decisiones de órganos de la administración, como por ejemplo, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, haciendo públicas sus sesiones.

2. Recursos oportunos y efectivos para reclamar

Chile cuenta con mecanismos claros en su legislación para revisar las decisiones de la administración en materia de solicitudes de información, como sucede con el Consejo para la Transparencia y los amparos de información ante las Cortes de Apelaciones. También existen acciones en materia de participación, como sucede con las reclamaciones administrativas de la Ley 19.300 y las acciones judiciales de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, respecto de las observaciones ciudadanas formuladas en las evaluaciones de impacto ambiental.

La ley contempla asimismo acciones administrativas y judiciales para impugnar la legalidad de los actos y decisiones de la administración respecto de causales acotadas y delimitadas en el artículo 17 de la Ley de Tribunales Ambientales. Al respecto, llama la atención que, de acuerdo a los datos entregados por los propios tribunales ambientales, los mayores usuarios de dichos procedimientos no son las personas ni las organizaciones de la sociedad civil, sino los titulares de proyectos y empresas.

Preocupa además que, por el diseño institucional de los tribunales, quedan fuera múltiples temáticas directamente relacionadas con la protección del medio ambiente, por ejemplo, aguas, agricultura y forestales, pesca, concesiones, áreas protegidas, etc, respecto de las cuales no están cubiertas en ninguna acción.

Por el contrario, en el caso de los recursos de protección, ellos son los más utilizados por la sociedad civil, debido a la flexibilidad de sus requisitos, formalidades y su efectividad. Esta acción

constitucional o recurso de protección resguarda el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, respecto de cualquier acto u omisión, ya sea de personas públicas o privadas.

Por último, existe también una acción para demandar la reparación del daño ambiental ante los Tribunales Ambientales regulada en la Ley 19.300 y 20.600. Sin embargo, las acciones de daño ambiental son poco utilizadas, en comparación con las reclamaciones o acciones contenciosas-administrativas. Una de las mayores dificultades detectadas es la necesidad de probar que las acciones que efectivamente originaron el daño son negligentes o dolosas, o que se cometen al violar la normativa vigente.

Por último, como ha sido observado por la evaluación de desempeño ambiental de la OCDE en 2016, todavía no contamos con una legislación penal clara en materia de delitos contra el medio ambiente, por lo que se espera se avance en la tramitación de las iniciativas legales que existen actualmente en el Congreso.

Recomendaciones

1. Avanzar en el establecimiento de tipos penales para delitos contra el medio ambiente.
2. Revisar la competencia de los Tribunales Ambientales para incluir acciones amplias, que no se encuentren restringidas únicamente a la impugnación de las actuaciones y decisiones del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y de la SMA, para que incluyan actuaciones de otros sectores y otras temáticas ambientales, como aguas o bosques.
3. Eliminar requisitos e instancias administrativas previas que generan la dilación excesiva de los procedimientos.
4. Eliminar barreras para la interposición de acciones de reparación ambiental.

3. Legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente

Nuestra legislación en general contiene diferentes limitaciones a la legitimación activa y no se permite actuar en defensa del interés público o colectivo. En los procedimientos administrativos la ley se refiere a los “interesados”, es decir, a los afectados en algún derecho o interés legítimo. Respecto de las acciones por daño ambiental se concede legitimación activa a personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño o perjuicio.

Finalmente, los recursos de protección pueden ser presentados por quienes han sido afectados en su derecho u otras personas en su representación. Sin embargo, la jurisprudencia ha sido cambiante y no siempre se concede legitimación activa a las personas jurídicas, como son las ONGs o las Municipalidades.

Recomendaciones

1. Ampliar la legitimación activa en las diferentes acciones ambientales para incluir la defensa del medio ambiente y los intereses colectivos de las comunidades.
2. Eliminar el requisito de “haber sufrido el daño o perjuicio” en la acción de daño ambiental.
3. Ampliar la legitimación activa a instituciones u organismos públicos y de la sociedad civil, para poder perseguir el daño al medio ambiente.

4. Asequibilidad y asistencia legal

Este aspecto ha sido el peor evaluado en la mayoría de los estudios analizados. Esto porque existen muy pocos mecanismos legales para reducir las barreras económicas y de género que impiden el acceso a la justicia ambiental.

Esto se debe a que principalmente no existen mecanismos para garantizar asistencia jurídica gratuita en materia ambiental, por lo que el costo de la asesoría jurídica suele impedir dicho acceso a organizaciones no gubernamentales, comunidades, municipalidades y particulares. Además, existe un número reducido de ONG's y Clínicas Jurídicas que pueden ofrecer servicios gratuitos especializados a comunidades en conflicto.

Se destaca en este sentido la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente y la posibilidad de efectuar denuncias sin mayores formalidades en esta instancia, siendo las personas naturales, los principales denunciante. También, el recurso de protección que puede ser presentado sin patrocinio de abogado, explicaría en parte su mayor utilización por la sociedad civil.

Uno de los principales desafíos en este punto es entonces mejorar el sistema de financiamiento a las instituciones que hoy están entregando defensa ambiental. En esta misma línea, se plantea el desafío de crear instituciones que pudiesen estar al servicio de la sociedad entregando asistencia legal especializada y gratuita, o bien, de dotar de mayores facultades a las instituciones que ya existen y trabajan en esta materia, como son las Clínicas Jurídicas o el INDH.

Recomendaciones

1. Establecer mecanismos públicos para brindar asistencia judicial gratuita en materia ambiental.
2. Fomentar la formación de operadores jurídicos en derecho ambiental, tendiendo a la democratización del conocimiento en las instituciones y comunidades.
3. Crear mecanismos de apoyo, técnicos y financieros, para el desempeño de las personas y grupos defensores del medio ambiente.

5. Reparaciones efectivas y oportunas

De los datos obtenidos en las cuentas públicas de los tres tribunales ambientales y de la Corte Suprema, se destaca como positivo la mayor agilidad para resolver las reclamaciones y recursos de protección que ingresan cada año. Un aspecto a mejorar en este sentido, son los tiempos que demoran las denuncias ante la SMA en ser respondidas e iniciar las fiscalizaciones o procedimientos sancionadores respectivos.

Sin embargo, una de las brechas que se identifican en este aspecto es la falta de sentencias con efectos sustantivos que permitan entregar soluciones de fondo. La mayoría de las acciones que conoce el Tribunal Ambiental se relacionan con la posibilidad de retrotraer la decisión impugnada a su paso previo, por lo tanto, no se genera una solución a largo plazo ni sustantiva en torno a un problema.

Recomendaciones

1. Eliminación de barreras probatorias del daño ambiental y facilitar la aplicación de principios interpretativos favorables al medio ambiente, tales como el principio precautorio y el principio *in dubio pro natura*.
2. Facilitar la generación de prueba del daño ambiental a través de presunciones y de la inversión de la carga de la prueba.
3. Establecimiento de la responsabilidad objetiva en materia ambiental.

6. Ejecución y cumplimiento de las decisiones

En este punto es necesario mejorar los mecanismos y medios para que las sentencias ambientales y recursos de protección sean ejecutadas en la práctica. Es decir, que el Estado genere las acciones correspondientes para que éstas se cumplan y para ello se debe buscar una forma de hacer seguimiento del nivel de cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales y las cortes.

Recomendaciones

1. Establecer medidas que permitan el seguimiento de las decisiones judiciales y administrativas en materia ambiental.
2. Dotar de atribuciones a instituciones públicas para velar por ejecución de los fallos ambientales, tales como el Tribunal Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
3. Generar información disponible al público sobre el estado del cumplimiento de los fallos y decisiones.

7. Transparencia

Un aspecto positivo destacado en las evaluaciones es la creación del SNIFA y de los Tribunales Ambientales, los cuales cuentan con información pública en sus respectivas páginas web sobre los procedimientos y decisiones. Además, se destaca que las audiencias de los tribunales son públicas (salvo las acciones de daño ambiental) y se transmiten por internet.

Las mayores brechas que se identificaron en esta materia es en relación con los agentes que están a cargo de entregar y rendir la información durante los procesos de evaluación de impacto ambiental, el hecho de que sea elaborada exclusivamente por los titulares de los proyectos genera una imparcialidad, ya que no existen datos ni puntos para contrarrestar y comparar la información.

Además, se identifican problemas relacionados a la pertinencia de los datos publicados por las instituciones ambientales y sectoriales, muchas veces no son oportunos y están desactualizados, lo que obstaculiza el poder de impugnación de la sociedad en los asuntos ambientales. Por ejemplo, no existe información sobre el estado de cumplimiento de las sanciones y sentencias emitidas por los Tribunales.

Recomendaciones

1. Avanzar en generación y difusión de datos sobre acceso a la justicia en formatos comprensibles y manipulables por el público.
2. Difundir y educar al público sobre los mecanismos posibles para impugnar actos y decisiones.

8. Situación de defensores de derechos humanos y medio ambiente

Si bien la situación de Chile en este punto es aparentemente diferente a la del resto de la región, no existen datos al respecto o bien, las víctimas no hacen las respectivas denuncias. Esto es relevante, ya que de acuerdo a las opiniones de los expertos consultados se sugiere que existen diferentes casos preocupantes de violencia y amenazas contra los defensores de derechos humanos y del medio ambiente.

Recomendaciones

1. Firmar el Acuerdo de Escazú y comprometerse con la región para abordar esta problemática.
2. Desarrollar mecanismos de protección de defensores de los derechos humanos y medio ambiente que permitan prevenir estos hechos y denunciarlos adecuadamente.
3. Tipificar penalmente las amenazas o uso de mecanismos ilegítimos y violentos en conflictos ambientales.

9. Nuevos indicadores y datos para medir los avances y contribuciones de la sociedad civil

Por último, vemos que falta información pública respecto a los avances en los aspectos relevantes del acceso a la justicia, tal como ocurre con el Informe Nacional Voluntario presentado recientemente por Chile que contiene datos limitados de los indicadores del ODS 16.3 y 16.10, y si existen estos datos, ellos se encuentran generalmente desactualizados. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de estudios independientes son quienes se han encargado mayormente del análisis de los datos entregados por las instituciones públicas para analizar el estado del acceso a la justicia en Chile. Por lo tanto, es claro que para lograr una eficiente medición de los avances presentados en el objetivo 16.3, se necesita la generación de indicadores medibles y que reflejen de mejor manera los diferentes aspectos del acceso a la justicia.

Además, es preocupante que el INV no aborde las acciones y contribuciones que las organizaciones de la sociedad civil realizan en esta materia. Esto porque una de las ideas fundamentales de la Agenda 2030 y de esta revisión en particular, es el empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil, así como la inclusión de todos los actores en la consecución del desarrollo sostenible.

Recomendaciones

1. Crear indicadores adicionales en los informes que permitan medir y hacer seguimiento de los diferentes aspectos y dimensiones del acceso a la justicia.
2. Construir indicadores sobre los recursos que el Estado asigna a las organizaciones que se dedican a la justicia ambiental y protección de Derechos Humanos, como la SMA.
3. Crear un indicador sobre ejecución o cumplimiento de las sentencias.
4. Incorporar datos en los informes sobre las diferentes acciones e iniciativas que existen desde la sociedad civil para facilitar el acceso a la justicia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN. (s.f.). *Ciudadanía y Ejercicio de Derechos*. Obtenido de Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales: <http://accionag.cl/ong-asociadas/temas/ciudadania-y-ejercicio-de-derechos/>
- BRAÑES, R.(2000). *El acceso a la justicia ambiental en América Latina: Derecho Ambiental y Desarrollo sostenible*. En Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El Acceso a la Justicia en América Latina: 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México, México. Organizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente del Gobierno de México (PROFEPA) y PNUMA, pp. 39-67.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo*. Obtenido de Naciones Unidas: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf
- CEPAL. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (s.f.). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- CEPAL, 2015. *Documento Preliminar del Acuerdo el Instrumento Regional sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. LC/L.3987.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS. (2015). *Informe sobre Recopilación de Buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relativas a la protección del medio ambiente*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx>
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS. (2015). *Informe sobre Recopilación de Buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relativas a la protección del medio ambiente*. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx>

CORPORACIÓN ASISTENCIA JUDICIAL. (s.f.). *Materias Atendidas*. Obtenido de Corporación Asistencia Judicial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://www.cajmetro.cl/materias-atendidas/>

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CORTE SUPREMA. (2019). Revista Colecciones Jurídicas Derecho Ambiental, 2019, pp. 30 y 31.

DURSTON, J., & MIRANDA, F. (2002). Experiencias y metodologías de la investigación participativa. CEPAL, Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales N°58.

EL DÍNAMO. (26 de Septiembre de 2018). *"Más de 1000 casos de contaminación en Quintero y Puchuncaví"*. Obtenido de El Dínamo : <https://www.eldinamo.cl/ambiente/2018/09/26/mas-de-1000-casos-de-intoxicacion-en-quintero-y-puchuncavi/>

ESPACIO PÚBLICO. (2017). *Derribando Mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*. Santiago de Chile.

ESPACIO PÚBLICO. (s.f.). *Inicio*. Obtenido de Espacio Público: <https://www.espaciopublico.cl/>

GHISO, A. (2006). Rescatar, descubrir, recrear. Metodologías participativas en investigación social comunitaria. En M. Arnold, M. Vivanco, A. Gaínza, P. Cotiet, M. Canales, T. Rodríguez Villasante, S. Martinic, *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios* (págs. 349-376). Santiago: LOM.

GLOBAL WITNESS. (2018). *2017 ES EL AÑO CON MÁS MUERTES REGISTRADAS DE PERSONAS DEFENSORAS DE LA TIERRA Y EL MEDIO AMBIENTE*. Obtenido de Global Witness: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/2017-es-el-%C3%B1o-con-m%C3%A1s-muertes-registradas-de-personas-defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente/>

GOBIERNO DE CHILE. (2017). *Informe De Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile*. Obtenido de Chile Agenda 2030: http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Diagnostico-Inicial_2.0_Agenda2030-ODS_2017.pdf

- GOBIERNO DE CHILE. (2019). *Informe Nacional Voluntario, Chile, Junio, 2019*. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23507Informe_Nacional_Voluntario_CHILE_Junio_2019_final_1.pdf
- GONZÁLEZ, C. (2018). 197 activistas ambientales fueron asesinados en 2017. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/197-activistas-ambientales-fueron-asesinados-2017/84354/>
- INDH. (s.f.). *Registro Nacional de Organizaciones*. Obtenido de Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://www.indh.cl/sociedad-civil/registro-de-organizaciones/>
- INDH. (2018). *INFORME MISIÓN DE OBSERVACIÓN A COMUNA DE TILTEL PROVINCIA DE CHACABUCO, REGIÓN METROPOLITANA OCTUBRE 2017 - FEBRERO 2018*. Obtenido de Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1149/mision-tiltel.pdf?sequence=1>
- INDH. (2018). *INFORME MISIÓN DE OBSERVACIÓN ZONA DE QUINTERO Y PUCHUNCAVÍ 11 al 13 de septiembre de 2018*. Obtenido de Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1149/mision-tiltel.pdf?sequence=1>.
- IDLO. (2019). *Silos and Synergies: Human Rights and the SDGs*, States News Service. Disponible en: <https://www.idlo.int/news/highlights/silos-and-synergies-human-rights-and-sdgs>
- LILIC, S. (2011). Instruments of environmental justice. *Law and Politics* Vol. 9 (1): 35 – 52.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2019). *Cuentas Públicas Participativas. Gestión 2018*. Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>
- OCDE. (2016). *Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile 2016*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- OEA. (2007). *EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA EMA*. Obtenido de ORGANIZACIÓN DE LOS

PDI. (2019). *Cuenta Pública 2019*. Santiago de Chile: Policia de Investigaciones de Chile.

PDI. (s.f.). *Medioambiente*. Obtenido de Policia de Investigaciones:
<http://www.pdichile.cl/instituci%C3%B3n/unidades/medio-ambiente>

PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL. (2019). *Cuenta Pública 2018*. Antofagasta.

PRING, G. & PRING, C. (2016). *Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers*. UNEP. Disponible en:
<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1>

SDG16 DATA INITIATIVE. (s.f.). en <https://www.sdg16.org/data/>

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. (2018). *Cuenta Pública 2018*. Santiago.

SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE. (s.f.). *Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental*, en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2>

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL (2018). *Cuenta Pública 2018*. Valdivia.

UNEP. (s.f.). *Bali Guideline Implementation Guide*. Obtenido de United Nations Environment Programme: <https://www.unenvironment.org/resources/publication/bali-guideline-implementation-guide>

UNITED NATIONS, SDG INDICATORS, Metadata Repository, En:
<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

WORLD JUSTICE PROJECT. (2019). *World Justice Project Rule of Law Index*. Obtenido de World Justice Project:
<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

WORLD JUSTICE PROJECT. (2019). *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World*. Obtenido de World Justice Project:
<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/access-justice/measuring-justice-gap>

WORLD RESOURCES INSTITUTE. (2015). *Environmental Democracy Index*:
<https://environmentaldemocracyindex.org/>

Referencia a leyes:

Ley N° 19300. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 9 de marzo 1994.

Ley N° 19880. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo 2003.

Ley N° 20285. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto 2008.

Ley N° 20417. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de enero 2010.

Ley N° 20600. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de junio 2012.