

Avances en políticas públicas climáticas vinculadas a los derechos de acceso contemplados en el Acuerdo de Escazú en Chile

1. Nuevos sistemas de información y/o gestión de datos climáticos

a. Ley N° 21.364 establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres

El año 2021 entró en vigencia la Ley 21.364 que establece un nuevo Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED). Esta ley tiene, entre otros objetivos, reemplazar la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), el cual a diferencia de esta última, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus funciones principales serán las de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas a la gestión de riesgo de desastre del país, creando una institucionalidad propia y nuevas funciones para el poder ejecutivo a nivel comunal, provincial, regional y nacional.

Respecto al pilar de información, el artículo 4 de esta ley propone el **principio de transparencia** para la ordenación de este nuevo Sistema, mandatado a que este sea “**inclusivo, informado y orientado hacia todas las fases del ciclo del riesgo de desastres, de modo que permita el intercambio y diseminación de datos e información entre todos los integrantes del Sistema, de manera accesible, actualizada y comprensible, cuyo fundamento sea basado en la ciencia y complementado por el conocimiento tradicional, en conformidad con lo establecido en las leyes**”. Además, el Sistema promoverá el conocimiento de los instrumentos de gestión y de los protocolos de actuación celebrados con los integrantes del Sistema”.

A su vez, esta ley propone nuevos instrumentos de gestión del riesgo de desastre, como los Mapas de Amenaza, Mapas de Riesgo y un Sistema de Alerta Temprana, es decir, un conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta de manera oportuna y significativa, para que las personas, las comunidades y las organizaciones expuestas a alguna amenaza se preparen y actúen de forma adecuada y con suficiente antelación, con el objeto de reducir la posibilidad de que se produzcan pérdidas o daños. A su vez, este Sistema de Alerta Temprana está compuesto por un Sistema Nacional de Comunicaciones, el cual es responsable de mantener una infraestructura integrada y sólida que facilite la comunicación constante con las organizaciones involucradas en todas las etapas del ciclo de riesgo de desastres (artículos 36, 37 y 38).

Además, la norma propone poner en marcha un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual integrará toda clase de contenidos obtenidos de todas las entidades nacionales, regionales, provinciales y comunales. El Sistema busca garantizar el acceso gratuito de la población a información relacionada con la Gestión del Riesgo de Desastres en todo el país. Además, se compromete a adoptar y promover estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de la información a nivel nacional, regional, provincial y comunal. Contribuirá a la generación de información para monitorear amenazas, vulnerabilidades y riesgos, divulgando esta información en todas las fases del ciclo de riesgo de desastres. Asimismo, proporcionará respuestas a solicitudes de información sobre estadísticas de afectación y el uso de capacidades, acciones y recursos, priorizando la colaboración

intersectorial para producir, compartir y utilizar la información de manera efectiva (artículos 39 y 40).

b. Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 21.455)

Recientemente en Chile se dictó la Ley Marco de Cambio Climático (N° 21.455), promulgada en junio 2022, cuyo objetivo es “hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia (artículo 1°).”

En ella se establecen nuevos sistemas de información. En su artículo 27 establece el **Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático**, administrado por el Ministerio de Medio Ambiente con apoyo del Ministerio de Ciencia, para promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, actualización y seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático, con un lenguaje comprensible. Dentro de sus principios se encuentra la transparencia, en virtud del cual “es deber del Estado facilitar el acceso oportuno y adecuado a la información sobre cambio climático, fomentando la difusión y sensibilización en la materia y reduciendo las asimetrías de información” (artículo 2°).

A su vez, mandata la creación de distintos sistemas de información, tales como el **Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero, el Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero, el Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y Uso del Agua, la Plataforma de Adaptación Climática y el Repositorio Científico de Cambio Climático** (artículos 28, 29, 30, 31 y 32). Por último, la ley establece que los distintos órganos involucrados en la gobernanza climática deben remitir al Ministerio del Medio Ambiente información relevante acerca de sus actividades, acciones, programas, proyectos, instrumentos y presupuestos en materia de cambio climático, asegurando que sea oportuna, actualizada y completa (artículo 33).

2. Nuevos espacios de participación ciudadana en relación a instrumentos de gobernanza climática

La **Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 21.455)**, regula una serie de instrumentos para la gestión del cambio climático en distintas escalas territoriales. Entre ellos la Estrategia Climática a Largo Plazo, la Contribución Nacional Determinada, los Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático, los Planes de Adaptación al Cambio Climático, el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático, los Planes de Acción Regional de Cambio Climático, los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático y los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuenca.

En su artículo 34, reconoce el “derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático”. Esta ley establece la obligatoriedad de procesos de participación ciudadana para ciertos instrumentos de gestión climática. Los detalles de cómo debe llevarse a cabo cada proceso de

participación ciudadana serán desarrollados por el Ministerio del Medio Ambiente a través de reglamentos que aún se encuentran pendientes en su emisión.

Instrumento de gestión climática	Período de participación ciudadana
Estrategia Climática de Largo Plazo	60 días hábiles
Contribución Nacional Determinada	60 días hábiles
Planes Sectoriales de Mitigación al Cambio Climático	60 días hábiles
Planes de Adaptación al Cambio Climático	60 días hábiles
Planes Regionales sobre Cambio Climático	30 días hábiles
Planes Comunales sobre el Cambio Climático	No se contempla un período de participación ciudadana
Planes de Recursos Hídricos en Cuencas	60 días hábiles
Elaboración de normas de emisión de gases de efecto invernadero	60 días hábiles

Por otro lado, la **ley N° 21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres**, en su artículo 4 establece como principio general de ordenación del sistema al principio de participación, el cual dicta que “el Sistema debe reconocer, facilitar y promover la participación de la sociedad civil organizada, incluyendo al voluntariado, en el proceso de Gestión del Riesgo de Desastres”.

3. Avances jurisprudenciales en materia de acceso a la justicia y el Acuerdo de Escazú

Las siguientes sentencias no tienen consideraciones climáticas, sino que profundizan la implementación de los pilares del Acuerdo de Escazú.

a. Pilar Acceso a la Justicia:

Luego de la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago emitió una sentencia, en la causa seguida con el rol R-304-2021 y caratulada “Agrupación Ambiental Social y Cultural Putaendo Resiste y otros / Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°202199101449 del 11 de agosto de 2021)”, en la cual hace referencia expresa al Acuerdo.

La sentencia se dicta en el procedimiento luego de que una organización ambiental local y vecinos de la comuna de Putaendo interpusieron recursos de reclamación ante el Servicio de Evaluación Ambiental por no haber sido consideradas de forma debida sus observaciones ciudadanas en la resolución que calificó ambientalmente favorable al proyecto “Sondajes mineros de prefactibilidad Las Tejas” de la compañía Minera Vizcachitas. Las reclamaciones fueron declaradas inadmisibles por el Servicio ya que los reclamantes no habían individualizado sus aquellas observaciones realizadas durante el proceso de participación ciudadana que ahora se encontraban reclamando, a pesar de haber sido requerido de ello de forma previa a proveer la resolución que denegó la admisibilidad.

En particular, la sentencia refirió que no sería un requisito para las personas que hacen uso de su derecho a la participación ciudadana y de acceso a la justicia al reclamar por el artículo 17 número 6 de la ley 20.600 sobre Tribunales Ambientales, detallar específicamente cuál fue la observación que realizaron. Al contrario, es un deber del Servicio de Evaluación Ambiental, el que tiene que identificar la observación en el expediente de evaluación ambiental y luego realizar el análisis de si fue debidamente considerada o no.

La sentencia significa un avance tanto para ejercer la participación ciudadana en el marco del Servicio de Evaluación Ambiental, como del derecho de acceso a la justicia, porque flexibiliza las exigencias para quienes interponen el recurso de reclamación ante tribunales ambientales, por considerar que sus observaciones no fueron debidamente consideradas en la evaluación de un proyecto.

b. Pilar Acceso a la Información:

Un avance luego de la ratificación del Acuerdo de Escazú es el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de un régimen especial de publicidad y del acceso a la información ambiental, en la sentencia seguida con el rol N° 13337-22.¹ El requerimiento de inconstitucionalidad se originó luego de que el Consejo para la Transparencia resolviera acoger el amparo del solicitante de información y ordenó al Servicio Nacional de Pesca a entregar información respecto de la producción de salmones en determinados centros acuícolas. Ello, luego de que dicho Servicio se hubiese denegado en una primera instancia.

El Tribunal Constitucional cita expresamente el Acuerdo de Escazú para rechazar el requerimiento de inconstitucionalidad presentado en contra del artículo 31 bis de la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que contiene el derecho a acceder a la

¹ CHILE. Tribunal Constitucional, causa Rol N° 1333-22-INA, de fecha 9 de mayo de 2023, Caratulada “Artículo 5°, inciso primero, en la frase “los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo esencial”, y de su inciso segundo, y del artículo 10°, inciso segundo, en la frase “así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga”, ambos de la Ley N° 20.285, y del artículo 31 bis, con excepción de sus literales c) y e) de la ley N° 19.300, CALETA BAY MAR SPA, en el proceso ROL N° 1-2022 (contencioso administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, considerando décimo noveno”.

información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración. Al contrario, la magistratura declara la constitucionalidad del precepto y su plena aplicabilidad en el caso.²

En su considerando décimo cuarto enfatiza que la Ley N° 19.300 citada establece un “régimen especial de publicidad” y un “derecho específico de acceso a la información ambiental”, que buscan concretar el principio de publicidad consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de Chile. De esa manera, los asuntos ambientales significan un contexto de especial de publicidad y acceso a la información (considerando décimo sexto). Asimismo, en su considerando décimo octavo reafirma que garantizar el acceso a la información ambiental es un deber del Estado. Sostiene el pleno del Tribunal Constitucional que para cumplir los deberes estatales en materia de acceso a la información, Chile ratificó el Acuerdo de Escazú, y cita expresamente los estándares que contempla en su artículo 5º, en materia de acceso a la información ambiental. A partir de ello, el Tribunal concluyó en su sentencia: “Como puede observarse entonces, el art. 31 de la ley de Bases del Medio Ambiente que ha sido impugnado por la requirente no sólo se ajusta plenamente y desarrolla el principio de publicidad dispuesto en nuestra Constitución Política, sino que también a las reglas del Acuerdo de Escazú que comprometen a Chile.”³

De esa manera, luego de la ratificación del Acuerdo de Escazú en Chile, el Tribunal Constitucional logró avanzar, remitiéndose a las reglas que contiene dicho instrumento, en los estándares en materia de acceso a la información en asuntos ambientales.

c. Principio de progresividad

La Corte Suprema, en causa rol N° 149171-2020, de fecha 26 de mayo de 2023, sostuvo que el Acuerdo de Escazú es una fuente normativa del principio de progresividad.

La sentencia se dicta luego de que, la Colectiva Mujeres de Zona de Sacrificio en resistencia impugnara el Plan de Prevención y Contaminación Atmosférica de Concón Quintero y Puchuncaví, ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago⁴. La causa se inició con anterioridad a la entrada en vigencia del acuerdo.

² Cabe señalar que hasta el presente año, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se inclinaba por acoger los reclamos de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad del artículo 31 bis de la ley N° 19.300, declarando que la información relativa a la producción de determinados centros de cultivo de salmónes no constituía pública en los términos del artículo 8° de la Constitución Política de la República, y por lo tanto no se encuentra bajo el régimen de publicidad, y la eventual lesión del artículo 19 N° 21 de la Constitución, que tutela la libre competencia como concreción de la libertad para desarrollar actividades económicas. En este sentido se puede revisar la sentencia Rol 9907-20-INA, de fecha 2 de septiembre de 2021, caratulada: “Requerimiento de inaplicabilidad respecto de las partes que indican de los artículo 5º, y 10º, inciso segundo, de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública; y de la parte que señala del artículo 31 bis de la ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, Caleta Bay Mar SPA, Caleta Bay Agua Dulce SPA, y FRÍO SALMÓN SPA en el proceso ROL N° 82-2020 (contencioso administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt.”

³ CHILE. Tribunal Constitucional, causa Rol N° 1333 de fecha 9 de mayo de 2023. Caratulada “Artículo 5º, inciso primero, en la frase “los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo esencial”, y de su inciso segundo, y del artículo 10º, inciso segundo, en la frase “así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga”, ambos de la Ley N° 20.285, y del artículo 31 bis, con excepción de sus literales c) y e) de la ley N° 19.300, CALETA BAY MAR SPA, en el proceso ROL N° 1-2022 (contencioso administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, considerando décimo noveno.

⁴ Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-210-2019, caratulada “ALONSO CON MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE”

El Segundo Tribunal Ambiental, en su sentencia de fecha 14 de octubre de 2020, rechazó la reclamación de la comunidad.

Ante la sentencia del Tribunal, la Colectiva recurre de casación ante la Corte Suprema. Alegaron que la dictación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) de Concón, Quintero y Puchuncaví infringió el principio de progresividad ya que no propende a una mayor protección, garantía y promoción del derecho a vivir en un medio ambiente sano, si se considera que su objetivo se restringe a evitar la superación de las normas de calidad de MP10 y MP2,5, como concentración anual y de veinticuatro horas, respectivamente, y recuperar los niveles de concentración anual de MP2,5, sobre la base de normas de calidad elaboradas hace más de 15 años y que han sido criticadas por su excesiva laxitud respecto de los estándares que recomienda la OMS.⁵

Finalmente, la Corte Suprema acogió la pretensión, por tener el PPDA estándares deficitarios en comparación con las recomendaciones internacionales; antiguos en el caso de la norma primaria de calidad para MP2,5, elaborada hace más de una década; y estáticos en lo que se refiere al MP10 y por no haber progresado en los niveles de recomendación de la OMS en su revisión de 2022⁶. Específicamente refiere al Acuerdo de Escazú como una fuente del principio de progresividad:

“ TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, si bien el principio de progresividad no cuenta con reconocimiento normativo expreso en el ordenamiento jurídico nacional, son múltiples sus manifestaciones en el derecho internacional. En efecto, el artículo 8º, literal k) del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, indica que ‘Cada Parte, en la medida de lo posible y según proceda, establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas’. En igual dirección, el artículo 3º del Acuerdo de Escazú, refiere que “Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo: ...c) principio de no regresión y principio de progresividad”.

De esa manera, la Corte instruye al Ministerio del Medio Ambiente la emisión de un acto complementario al Decreto Supremo N° 105 de 2019 que dictó el PPDA de Quintero, Concón y Puchuncaví, manteniéndose vigente el instrumento reclamado en todo lo que no se oponga a las medidas que se dirán en lo venidero y que deberán ser incluidas en la referida complementación.

Esta sentencia es relevante ya que el Acuerdo de Escazú permite fortalecer la aplicación del principio de progresividad para lograr estándares ambientales más exigentes en instrumentos de gestión ambiental.

⁵ Corte Suprema, en causa rol N° 149171-2020, de fecha 26 de mayo de 2023, caratulado “ALONSO CON MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE”, Considerando décimo quinto.

⁶ Corte Suprema, en causa rol N° 149171-2020, de fecha 26 de mayo de 2023, caratulado “ALONSO CON MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE”, Considerando vigésimo tercero.