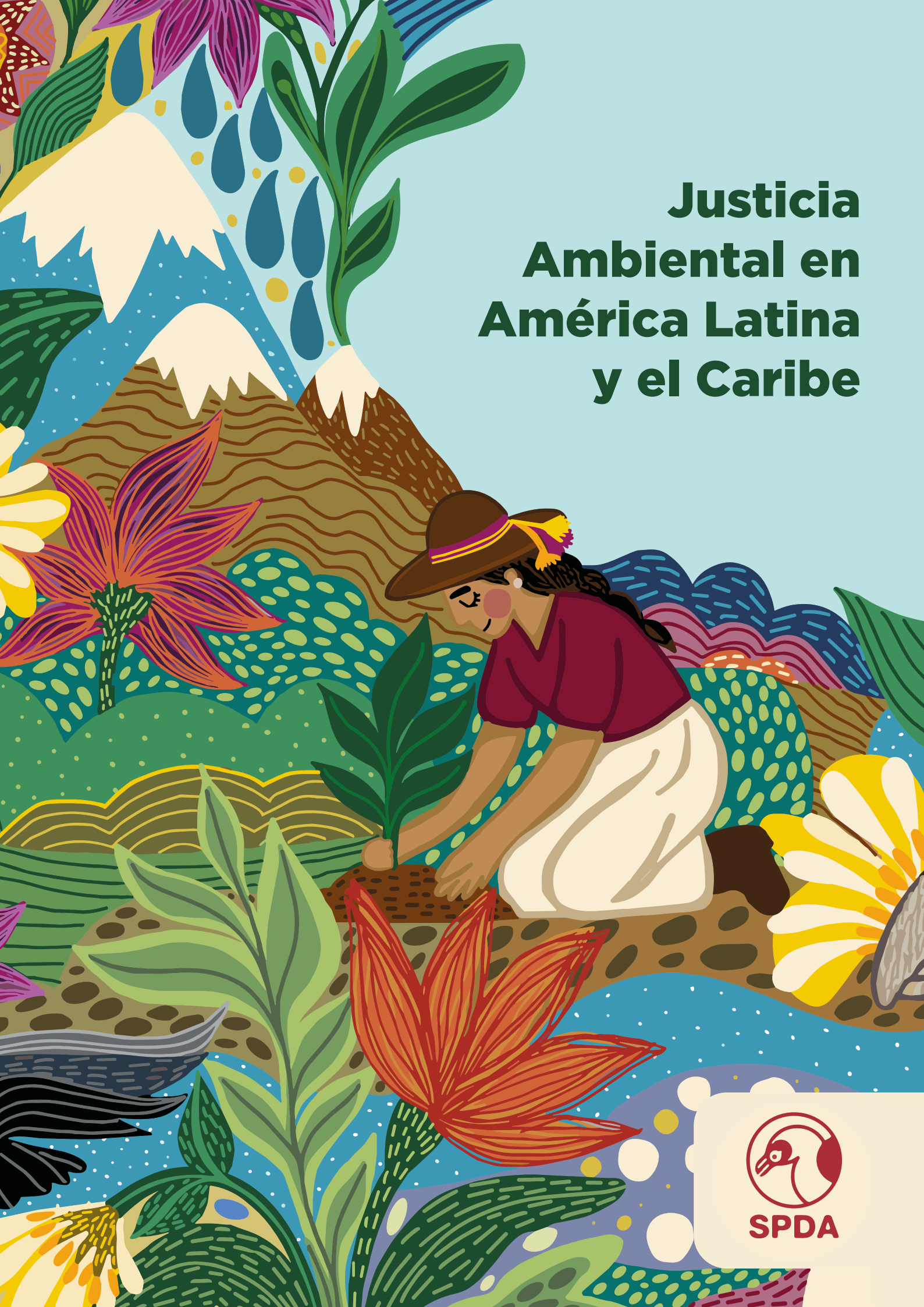


Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe



Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe



Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores y autoras: Marisol Anglés, Wendy Ancieta, Mariano Castro, Fátima Contreras, Ezio Costa, Florencia Gómez, Lina Muñoz, Irene Murillo, María Padilla, Sofía Rivera, Diana Suárez, Mariana Tejado, Lise Tupiassu, Karla Vargas.

Coordinación general: Carol Mora

Coordinación editorial: Liliam Timaná, Yessenia Coronel

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Diagramación: Realidades

Ilustración de portada: Flavia Macedo - Folkánica

Traducción de artículo de Brasil: Melina Lozano

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2025). *Justicia ambiental en América Latina y el Caribe*. Lima: SPDA

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Primera edición: octubre, 2025.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-11668

ISBN: 978-612-5180-29-2

Publicación electrónica de acceso abierto en: <https://spda.org.pe/recursos/publicaciones/>

El equipo de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa una agenda transformadora que articula la defensa de los derechos humanos ambientales con la gestión sostenible de los recursos naturales, integrando enfoques de justicia climática, equidad y sostenibilidad en el diseño y veeduría de políticas públicas y de inversiones. Nuestro equipo trabaja desde la evidencia técnica y jurídica para promover decisiones públicas y privadas más informadas, transparentes y orientadas al bienestar y desarrollo humano.

Frente a los desafíos que enfrenta la institucionalidad ambiental en el país y en la región, trabajamos para fortalecer los marcos normativos y capacidades, elevando los estándares de democracia, justicia ambiental y transparencia. Desarrollamos herramientas e instrumentos innovadores que anticipan y gestionan los impactos ambientales, y que abren paso a nuevas formas de inversión para la puesta en valor de la naturaleza.

Esta publicación ha sido trabajada en el marco del proyecto Bienestar Sostenible, gracias a la valiosa contribución de Mackenzie Scott.



Presentación	9
Introducción	11

1	Argentina	
	Acceso a la justicia ambiental en la República Argentina	16
	Introducción	19
	Estado de la cuestión: marco legal e institucional	22
	Marco institucional: instituciones que inciden en acceso a la justicia ambiental	28
	Avances y desafíos para la justicia ambiental	33
	Experiencias y prácticas innovadoras en el acceso a la justicia ambiental	36
	Conclusiones y recomendaciones	40
	Bibliografía	42

2	Brasil	
	Investigación jurídica sobre los avances, desafíos y oportunidades para el acceso efectivo a la justicia ambiental en Brasil	44
	Introducción	47
	Estado de la cuestión: marco legal e institucional	50
	Avances y desafíos de la justicia ambiental	63
	Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental	69
	Conclusiones y recomendaciones	78
	Bibliografía	82





3

Chile

Justicia Ambiental en Chile: avances, desafíos y oportunidades a la luz del Acuerdo de Escazú y el gobierno abierto	83
Introducción	86
Estado de la cuestión: marco legal e institucional	87
Implementación del modelo de Gobierno Abierto	91
Avances y desafíos para la justicia ambiental en Chile	94
Acuerdo de Escazú en Chile: implementación y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental	100
Conclusiones y recomendaciones	107
Bibliografía	110

4

Colombia

El acceso a la justicia ambiental en Colombia. Estado actual, avances y desafíos	114
Introducción	116
Estado de la cuestión: marco legal e institucional	117
Avances y desafíos de la justicia ambiental	124
Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental	133
Conclusiones y recomendaciones	136
Bibliografía	138





5

Costa Rica

Acceso a la justicia ambiental en Costa Rica 140

Introducción	142
Estado de la cuestión: marco legal, institucional y jurisprudencia relevante	144
Contribución en el país de estudio del modelo de estado abierto para una justicia ambiental efectiva	153
Avances y desafíos para la justicia ambiental	154
Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental	157
Conclusiones y recomendaciones	161
Bibliografía	163

6

México

La implementación del Acuerdo de Escazú en México. Retos y oportunidades para el acceso a la justicia ambiental 165

Introducción	168
Régimen jurídico e institucional de la protección ambiental en México	170
Marco constitucional y legal de los derechos de acceso	173
Avances y desafíos de la justicia ambiental en México	182
Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental	189
Conclusiones y recomendaciones	197
Bibliografía	199
Anexo 1. Tesis y jurisprudencia que de manera textual hacen referencia al Acuerdo de Escazú	203





7

Perú

Desafíos de la justicia ambiental en Perú: Retos pendientes para el acceso y ejercicio efectivo de derechos ambientales 208

Introducción	211
Desarrollo jurídico e institucional en materia ambiental y de los derechos de acceso en Perú	211
Instrumentos internacionales en materia de derecho ambiental	217
Experiencia de buenas prácticas para el acceso a la justicia ambiental en el Perú: la figura del tercero administrado	222
Desafíos y retos pendientes en materia de acceso a la justicia ambiental efectiva en el Perú	224
Conclusiones y recomendaciones	230
Bibliografía	232

Análisis, sistematización y balance comparativo de siete evaluaciones sobre el estado de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú 234

Introducción	236
Derecho de acceso a la justicia ambiental: marco de referencia conceptual e importancia del Acuerdo de Escazú para su aplicación efectiva	238
Criterios de análisis para la medición del desempeño de los países en materia de acceso a la justicia ambiental	241
Sistematización y síntesis de las principales tendencias, avances, retrocesos, oportunidades y desafíos para el acceso efectivo a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú	242
Revisión, análisis y comparación de los casos de buenas prácticas consideradas en las siete Investigaciones sobre el estado de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú	273
Tendencias regionales en el derecho de acceso a la justicia ambiental	295
Principales recomendaciones basadas en los informes nacionales	297
Bibliografía	299

Sobre los autores y autoras 301



PRESENTACIÓN

América Latina y el Caribe albergan algunas de las mayores riquezas biológicas del planeta, pero viven una contradicción profunda: mientras custodian una biodiversidad invaluable, enfrentan amenazas crecientes derivadas del cambio climático, violencia contra defensores ambientales y altos niveles de corrupción. Estos desafíos exigen encontrar caminos que aseguren un entorno sano, seguro y propicio para las presentes y futuras generaciones. Un planeta saludable y justo requiere esfuerzos constantes y una voluntad inquebrantable para avanzar hacia el desarrollo humano sin dejar a nadie atrás, atendiendo los impactos tanto del cambio climático como de actividades humanas mal gestionadas o ilegales.

En este escenario, la justicia ambiental se consolida como un pilar esencial para garantizar el acceso equitativo a un ambiente sano y la protección de las comunidades más vulnerables. Alcanzar este objetivo demanda instituciones sólidas, marcos legales robustos, capacidades técnicas claras y respuestas oportunas e inclusivas frente a conflictos y daños ambientales. Como ha recordado recientemente la Corte Internacional de Justicia en una decisión histórica, los Estados tienen la obligación legal no solo de prevenir daños, sino también de proteger y restaurar los ecosistemas.

La reflexión propositiva y el análisis comparado se vuelven, por tanto, herramientas imprescindibles para construir una hoja de ruta regional que permita a los países de América Latina y el Caribe garantizar, sin obstáculos ni restricciones, el goce pleno y seguro de los derechos ambientales.

Esta publicación inédita, coordinada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, examina el estado de la justicia ambiental en siete países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú— y ofrece un panorama comparativo que revela desafíos comunes y buenas prácticas emergentes. Los estudios, elaborados por especialistas de cada país, analizan marcos normativos, políticas públicas y mecanismos de acceso a la información, participación y justicia, identificando avances, vacíos y oportunidades para fortalecer la democracia ambiental en la región.

Entre las experiencias destacadas se encuentran las siguientes: en Argentina, la creación de la Red Argentina de Fiscalías Ambientales; en Brasil, el uso de sistemas de georreferenciación y plataformas de monitoreo; en Chile, la elaboración de pautas interpretativas de la legislación ambiental desde los tribunales; en Colombia, la implementación de LegalApp como herramienta para la participación ciudadana; en Costa Rica, la creación de un observatorio judicial para sistematizar jurisprudencia relevante; en México, el uso del juicio de amparo colectivo; y en Perú, la incorporación de terceros administrados en procedimientos de fiscalización ambiental. Todo esto se suma a un exhaustivo mapeo que han realizado las y los expertos y que pretende contribuir al diálogo regional.

El Acuerdo de Escazú, primer tratado ambiental regional, ha marcado un hito en la construcción de una agenda común para enfrentar estos retos. Sin embargo, la ruta por recorrer sigue siendo amplia: presenta distintos niveles de avance, pero mantiene el propósito común de escalar la democracia ambiental activa y, por ende, de contribuir a la realización y tutela de los derechos humanos.

Dirigida a autoridades, organizaciones de la sociedad civil, academia y ciudadanía interesada, esta obra busca inspirar acciones concretas para cerrar brechas y consolidar sistemas de justicia ambiental más abiertos, inclusivos y eficaces.

Invitamos a leer y difundir este trabajo, convencidos de que el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de capacidades son esenciales para que la justicia ambiental deje de ser una aspiración y se convierta en una realidad tangible para todas las personas de la región.

José Luis Caballero

Presidente de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH)

Académico en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México

INTRODUCCIÓN

El acceso y la distribución tanto de los recursos naturales como de los beneficios que generan presentan marcadas desigualdades a nivel global. En numerosos casos, los Estados priorizan la atención de situaciones críticas o de conflictos específicos, y dejan de lado las causas estructurales que originan dichas inequidades. Esta omisión contribuye a profundizar las asimetrías existentes en el Sur Global y, de manera particular, en América Latina. La explotación de los recursos naturales orientada fundamentalmente al beneficio de determinados sectores económicos produce impactos irreversibles y desproporcionados sobre los grupos humanos en situación de mayor vulnerabilidad social y económica, los cuales, con frecuencia, habitan en los territorios donde se desarrollan actividades extractivas.

En este contexto, se hace evidente la necesidad de examinar críticamente los mecanismos de acceso, control y distribución de los recursos naturales, así como las políticas públicas y los marcos normativos que los regulan. Debe enfatizarse, además, en el extremo vinculado con las condiciones habilitantes para el acceso a la justicia ambiental frente a escenarios de afectación de derechos humanos y a la generación de daños derivados, sean estos ambientales (potenciales o reales) y climáticos. La ciudadanía en situación de vulnerabilidad y los grupos de protección especial son quienes enfrentan, con mayor severidad, las consecuencias de daños ambientales derivados de proyectos de inversión y decisiones públicas deficientemente planificados, mal ejecutados o no supervisados con suficiencia; la afectación se agudiza en condiciones de informalidad e ilegalidad, que muestran un preocupante incremento en nuestra región.

Así, el acceso a la justicia ambiental es un derecho humano de naturaleza procedimental que actúa como derecho en sí mismo, y como presupuesto para la realización del derecho humano a gozar de un ambiente sano y equilibrado para la vida y los derechos conexos. Este derecho se abre paso en situaciones de afectación, con énfasis en medio de la desigualdad y la inequidad.

A nivel latinoamericano, podemos afirmar que la justicia ambiental alberga una importante agenda pendiente. Los estándares internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) plantean y demandan permanentemente el desarrollo de esfuerzos estatales suficientes para asegurar el derecho de acceso a la justicia como un derecho conectado a otros, tales como, por ejemplo, el ambiente sano, la salud humana, el clima sano, la vida y la integridad. Países de la región reconocen a la justicia como un

derecho constitucional, representado de diversas formas como, por ejemplo, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido procedimiento, y regulan mecanismos operativos para dar lugar a la satisfacción de este derecho.

A pesar de ello, el reconocimiento constitucional, legal y nominal no es suficiente. La justicia de tipo ambiental tiene los grandes retos comunes de la especificidad y la operatividad. El acceso a la justicia no se agota con la eliminación de barreras y obstáculos que impidan acceder a una solución justa y oportuna frente a afectaciones ambientales sino que implica, grosso modo, tareas como las siguientes: amplificar los mecanismos y herramientas legales para el acceso a la justicia; especializar los mecanismos de administración de justicia y a quienes los aplican; asegurar las condiciones para la defensa de los derechos; dinamizar e impulsar la participación y capacidad de influencia en condiciones de equidad en las investigaciones; garantizar la ejecutoriedad de las resoluciones; ofrecer las garantías suficientes de no repetición y de resarcimiento.

Debemos reconocer que Latinoamérica ha sumado esfuerzos importantes en los últimos años por avanzar hacia el reconocimiento y la funcionalidad de la justicia ambiental. Por ejemplo, la movilización que hemos atravesado como región en torno a la negociación y ratificación del Acuerdo de Escazú ha sido fundamental para posicionar el tema en la agenda pública de nuestros países, aun cuando la reacción ha resultado desigual: mientras ha generado mayores compromisos en algunos gobiernos, en otros ha suscitado incomodidades.

Para contribuir al debate, desde la academia y los centros de investigación tenemos la importante tarea de seguir nutriendo los espacios de diálogo y de producir información sobre los desafíos en torno a la justicia ambiental. Con ello, sobre la base de la experiencia, se podrán generar estándares comunes para las estructuras de administración de justicia y los sistemas regulatorios, así como para las herramientas voluntarias e innovadoras que procuran fortalecer la justicia ambiental.

Esta obra colectiva se presenta en un contexto en el que Latinoamérica debe asumir, con responsabilidad, no solo la tarea de eliminar las barreras que impiden acceso a la justicia, sino también de registrar las experiencias positivas y las buenas prácticas que puedan ser replicadas entre sus diversos países. Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), estamos convencidos de que la investigación jurídica potencia el

posicionamiento de temas fundamentales para la defensa de los derechos, y de que esta, además, ejerce una presión informada sobre los tomadores de decisiones, quienes pueden, gracias a ella, optar por una hoja de ruta garantista en los niveles institucionales y legales. En ese marco, la presente publicación recopila las investigaciones de siete países de América Latina en materia del derecho de acceso a la justicia ambiental: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Estas investigaciones han sido elaboradas por expertos y expertas en materia ambiental, quienes han estudiado y analizado en sus respectivos países los alcances más importantes en torno al ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental. Los investigadores del presente compendio han incluido en sus artículos una descripción del contexto de su país, así como un desarrollo del marco institucional y legal sobre justicia ambiental. Luego de ello, los artículos presentan los avances, retos, desafíos y lecciones aprendidas en materia de justicia ambiental en cada país, a partir de supuestos emblemáticos, análisis de reformas legales o la revisión de casos de estudio que evidencian el camino recorrido por cada país hacia un acceso efectivo a la justicia ambiental.¹

En el caso peruano, la justicia ambiental es una necesidad, una tarea y una deuda pendiente cuya atención tardía se traduce en consecuencias continuas que socavan los derechos humanos. Tenemos una imperativa necesidad de escalar hacia la adopción de decisiones reales que erradiquen la justicia tardía y sin efectividad, ya que esta, a fin de cuentas, no es más que impunidad. En Perú, lamentablemente, abundan los casos emblemáticos: el derrame de hidrocarburos ocurrido en el mar de Lima en enero de 2022; los derrames producto de las operaciones del Oleoducto Norperuano en la Amazonía; los impactos en la salud de las víctimas de la contaminación del aire en la ciudad de La Oroya debido a las actividades del Complejo Metalúrgico La Oroya; las afectaciones por actividades delictivas como la minería ilegal, la construcción de carreteras informales e ilegales, la tala indiscriminada, las economías ilegales derivadas de los delitos ambientales. Todos ellos imponen el deber de no postergación.

Como se comprueba claramente en este documento, los siete países analizados afrontamos problemas similares muy vinculadas al contexto regional que atravesamos. Colombia y México coinciden en la necesidad de contar con tribunales ambientales especializados para resolver, precisamente, casos ambientales que requieren especialidad, así como para asegurar la valoración de los elementos propios y particulares de las

1

Los artículos de investigación realizados en la presente publicación fueron concluidos por los autores en diciembre de 2024.

causas ambientales. Chile y Costa Rica, que cuentan ya con tribunales especializados, indican que hay una necesidad de seguir capacitando a quienes administran justicia y, en general, a los operadores del sistema de justicia en temas ambientales.

En cuanto a la firmeza de las regulaciones en materia de justicia ambiental, tanto Perú como Costa Rica reconocen el hito que ha marcado el Acuerdo de Escazú en materia de justicia ambiental a nivel regional; asimismo, identifican como un problema estructural para garantizar la justicia ambiental en sus países la falta voluntad política para que dichos Estados ratifiquen el Acuerdo.

En cuanto a herramientas para alcanzar una justicia ambiental efectiva, Chile y Colombia resaltan la importancia de contar con herramientas que sean gratuitas y permitan a más personas acceder a la defensa de sus derechos. En esa línea, Argentina identifica como una primera necesidad en materia de justicia la designación urgente del Defensor del Pueblo, cargo que lleva casi 15 años sin un titular, lo cual deja en una situación vulnerable la defensa de derechos del pueblo argentino.

A pesar de estas dificultades, los siete países también evidencian avances en sus ámbitos. Por ejemplo, en México se han resuelto casos con pronunciamientos emblemáticos en materia de reversión de la carga de la prueba en casos de daño ambiental; con ello, se ha conseguido equilibrar la disparidad entre las partes accionantes. Costa Rica reconoce como un avance en su jurisdicción al Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales, una plataforma que permite dar seguimiento, precisamente, a las denuncias ambientales, que antes era más difícil monitorear. En esa línea, el Perú reconoce la admisión de terceros administrados en procedimientos administrativos sancionadores ambientales que lleva a cabo el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; dicha admisión se concibe como un mecanismo de acceso a la justicia y como una práctica que permite garantizar ese derecho.

Asimismo, se reconocen como buenas prácticas en justicia ambiental el acogimiento de ciertas herramientas, como en el caso colombiano, de la Alianza para el Gobierno Abierto, lo cual —al igual que en el caso peruano— ha logrado que se asuman diversos compromisos en sus planes de acción, como la creación de “LegalApp”, que brinda información a la ciudadanía que tenga interés en interponer denuncias respecto de asuntos ambientales. Argentina también reconoce el impacto de la Alianza para el

Gobierno Abierto en su jurisdicción, que ha llegado a establecer una Política Nacional de Gobierno Abierto; algunas provincias argentinas, incluso, han desarrollado normativa sobre ello.

De igual modo, se resalta la importancia del Acuerdo de Escazú. En el caso chileno, dicho acuerdo ha permitido fortalecer herramientas como el Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Asimismo, Brasil reconoce el impacto del Acuerdo de Escazú en el caso emblemático de reparación del desastre ambiental en Minas Gerais en la minera Mariana. En este caso, se constituyó un Comité Interfederativo y un Acuerdo de Ajuste de Conducta que se nutren de los principios del Acuerdo de Escazú y fomenta la participación efectiva de la ciudadanía.

Este compendio sobre la realidad latinoamericana en materia de justicia ambiental pone en el centro a las personas, principales beneficiarias de las políticas y buenas prácticas en dicha materia, y busca generar en los lectores y lectoras una reflexión en torno a este importante derecho. Luego de la presentación de los artículos, se incluye un balance que sistematiza e integra los desafíos, avances y recomendaciones de los especialistas, y nos brinda una mirada panorámica de cómo se ha avanzado en materia de justicia ambiental en una región que reclama dicha justicia.

Este compendio representa el compromiso de la SPDA por contribuir a colocar a las personas en el centro de las decisiones, como destinatarias principales de los esfuerzos estatales. Estamos convencidas y convencidos de que la mirada comparada y el intercambio de experiencias nutren el permanente proceso de revisión de las estructuras y sistemas, y permite generar evidencia que informe cambios y reformas de política pública en materia de justicia ambiental. La mirada panorámica de la realidad latinoamericana y estos siete artículos esperan aportar a la discusión académica e inspirar a ciudadanos, tomadores de decisiones, gobernantes, impartidores de justicia, entre otros, a mantener un camino de progresión, no regresión y a favor de la acción en búsqueda de la justicia ambiental y defensa de los derechos humanos.

Carol Mora Paniagua

Directora

Política y Gobernanza Ambiental

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)



1

ARGENTINA

Florencia Gómez



ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Florencia Gómez

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Estado de la cuestión: marco legal e institucional
- 3 Marco institucional: instituciones que inciden en acceso a la justicia ambiental
- 4 Avances y desafíos para la justicia ambiental
- 5 Experiencias y prácticas innovadoras en el acceso a la justicia ambiental
- 6 Conclusiones y recomendaciones
- 7 Bibliografía

RESUMEN

El presente informe realiza una descripción del sistema normativo de la República Argentina, en el marco de lo establecido por el Acuerdo de Escazú, en lo referente al acceso a la justicia ambiental. El informe se refiere a la normativa ambiental de corte federal y a la modalidad de funcionamiento respecto de las normativas provinciales; asimismo, realiza un recorrido sobre las distintas instituciones que facilitan el acceso a la justicia ambiental.

En cuanto a los principios de Gobierno Abierto, este documento describe la normativa vigente en materia de acceso a la información pública y analiza el retroceso en este aspecto. Respecto al Defensor del Pueblo de la Nación, como institución principal para la defensa y protección de derechos colectivos, se describe la situación respecto de la vacancia del puesto desde hace más de 15 años. Además, el informe efectúa un análisis de las distintas instituciones que determinan el acceso a la justicia ambiental en Argentina, así como los problemas que estas enfrentan y los desafíos para su resolución.

Finalmente, el informe ofrece dos prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental. En primer lugar, presenta el Observatorio Ambiental y Climático de Implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina, un espacio de acuerdo impulsado por la sociedad civil al que se suman instituciones académicas para la generación de conocimiento y el seguimiento del Acuerdo. En segundo lugar, se encuentra la Red Argentina de Fiscalías Ambientales, cuyo principal aporte es su capacidad para fortalecer la independencia de los fiscales en la investigación de casos relacionados con la contaminación ambiental.

PALABRAS CLAVE:

| Justicia ambiental | derechos de acceso | participación |
Acuerdo de Escazú | derechos humanos

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
ADPRA	Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAJ	Centros de Acceso a la Justicia
CCABA	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CN	Constitución Nacional
CONICET	Consejo Nacional De Investigaciones Científicas Y Técnicas
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DGN	Defensoría General de la Nación
DPN	Defensor del Pueblo de la Nación
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
FISLEM	Foro Interamericano de Fiscales por una Legalidad Emancipatoria
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
LGA	Ley General Del Ambiente
MPD	Ministerio Público de la Defensa
MPF	Ministerios públicos fiscales
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto

OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
RAFA	Red Argentina de Fiscales Ambientales
SAIJ	Sistema Argentino de Información Jurídica
UBA	Universidad de Buenos Aires

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia ambiental en Argentina evidencia las tensiones entre el desarrollo económico, la protección del ambiente y los derechos de las comunidades locales y de pueblos indígenas, así como los resortes institucionales para hacer frente a estas tensiones. En la República Argentina, la legislación ambiental ha avanzado en los últimos años; sin embargo, la brecha de cumplimiento entre lo que dice el derecho y su implementación efectiva conlleva el surgimiento de conflictos socioambientales que se manifiestan en los tribunales, por lo que resulta insoslayable el análisis de la institucionalidad existente para garantizar el acceso a la justicia ambiental¹.

Ante una coyuntura de achicamiento del Estado y un mayor impulso de las actividades extractivas, se han debilitado las acciones propias del ámbito del derecho administrativo, tales como el control y la fiscalización ambiental respecto a las actividades humanas que puedan impactar en el ambiente, según se establece tanto la Constitución Nacional como la Ley General del Ambiente. Este debilitamiento de los resortes de control provoca un aumento de la conflictividad socioambiental, que requiere se haga efectivo el derecho de acceso a la justicia ambiental y el accionar, independientemente del fuero, del poder judicial o de los ministerios públicos.

Autores como Cafferata (2006, citado por Sbdar, 2017) caracterizan los conflictos ambientales como casos complejos que requieren del juez o jueza la adopción de un juicio de ponderación, razonabilidad o proporcionalidad, para lo que es necesario contar con reglas claras que garanticen el acceso a la justicia ambiental. Sin perjuicio del análisis de la institucionalidad para la administración de justicia, en cuanto al acceso a la justicia ambiental subsisten los problemas propios del acceso a la justicia genérico, que tienen que ver, por ejemplo, con el acceso concreto de los afectados a los tribunales como medida de resolución de conflictos o reparación, ya sea en sede civil, administrativa o penal.

A las barreras identificadas para el acceso a la justicia (geográficas y físicas; económicas, culturales y lingüísticas; y las institucionales), para la resolución de conflictos socioambientales hay que sumar las barreras propias de procesos colectivos y complejos.

El derecho de acceso a la justicia no sólo contempla la posibilidad de acceder a los tribunales de justicia para la resolución de determinados problemas,

¹ Para este reporte, se realizaron entrevistas a profesionales del derecho expertos y reconocidos en materia procesal, administración de justicia, derecho ambiental, derechos indígenas y derechos humanos, tales como Alberto Binder, Juan Sebastián Lloret, Silvina Ramirez, Julián Alfie, Mariana Katz, Paula Alvarado Mamani y Fabian Maggi.

sino que debe ser definido como la posibilidad de todas las personas de acceder a los procesos necesarios para hacer efectivos todos los derechos reconocidos por un marco normativo. Es por ello que deben implementarse políticas específicas para eliminar los obstáculos estructurales que impiden a determinados grupos acudir y obtener una respuesta efectiva por parte de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos, que sean formal y materialmente útiles para la tutela de sus derechos. Garantizar este derecho involucra a una multiplicidad de dispositivos, programas y mecanismos destinados a promover la satisfacción de necesidades jurídicas, proveer servicios para su abordaje y generar y fortalecer las capacidades de la población para abordarlos por sí misma (INECIP, ACIJ y CELS, 2021).

Desde el 22 de abril de 2021, se encuentra vigente en la República Argentina 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 (Acuerdo de Escazú), aprobado e incorporado a la legislación nacional por la Ley 27.566 en septiembre de 2020.

En su artículo 8, el Acuerdo de Escazú determina que se podrá impugnar o recurrir, en cuanto al procedimiento y el fondo, cualquier decisión, acción u omisión que

- contravenga normas jurídicas relacionadas con el ambiente
- esté relacionada con el acceso a la información ambiental
- esté vinculada con el acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a asuntos ambientales de interés público (políticas, estrategias, planes, programas, ordenamiento territorial, normas y reglamentos)
- esté relacionada con el acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales particulares (distintas de las de interés público)
- afecte o pudiera afectar de manera adversa el ambiente

En ese sentido, Riquelme Salazar dice que

el derecho de acceso a la justicia ambiental, como derecho procedimental que concretiza el derecho a vivir en un ambiente sano, constituye uno de los mecanismos a través del cual los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de las normas ambientales, haciendo posible que una persona o grupo de personas puedan reclamar o demandar la protección efectiva de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación mediante la vía jurisdiccional (Riquelme, 2013, citada por Sbdar, 2017).

Entre los distintos elementos del derecho de acceso a la justicia ambiental, se han señalado

- el cumplimiento de la normativa ambiental,
- la existencia de autoridades idóneas para el conocimiento de asuntos de índole ambiental,
- la existencia de mecanismos de resolución de conflictos ambientales que propendan a una resolución completa y expedita,
- una amplia legitimación activa, y
- el cumplimiento de ciertas condiciones que aseguren el principio de igualdad en el acceso al procedimiento que versa sobre materias ambientales.

En todos aquellos ordenamientos donde no se prevean mecanismos adecuados para resolver conflictos ambientales que cumplan las mencionadas características, “nos encontraremos frente a una barrera para la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental” (Sbdar, 2017). Por otra parte, hay acuerdo entre los distintos autores acerca de que las cuestiones ambientales encuentran difícilmente una solución en procesos del tipo adversarial clásico, porque no pueden dar respuestas adecuadas a conflictos de tamaño complejidad.

En materia de justicia ambiental, la norma con mayor jerarquía que la respalda es el artículo 43 de la Constitución Nacional. Este artículo establece la acción de amparo “contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

El solo reconocimiento del derecho ambiental constitucional amplía las bases de la acción, porque los intereses difusos o derechos de incidencia colectiva, familia a la que pertenece el derecho ambiental, se trasladan automáticamente a la legitimación activa de obrar.

Se evidencia, entonces, la necesidad de contar con órganos estatales competentes, con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental y con procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; o bien órganos judiciales no especializados que, sin embargo, tengan a su alcance el apoyo necesario en términos periciales y de construcción de un litigio estratégico. Esto implica que los funcionarios judiciales o estatales puedan ser idóneos, con dominio, saber y experticia específicamente ambiental para afrontar estos procesos. Surge entonces la pregunta, al iniciar esta investigación: ¿Acaso la existencia de tribunales ambientales o fiscalías ambientales garantiza el acceso a la justicia ambiental?

El acceso a la justicia vendría, entonces, a ser un puente entre el conflicto socioambiental y el resolutor de esos conflictos, que sería eventualmente el Poder Judicial o bien la administración (en términos de resolución administrativa de conflictos socioambientales). En el caso del Poder Judicial, se requiere un buen vehículo para el acceso, para lo cual la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente determinan quiénes son los legitimados.

Un actor fundamental es el Ministerio Público Fiscal: con participación activa, puede convertirse en un vehículo que canalice la conflictividad socioambiental. Dadas las características institucionales e históricas del Ministerio Público Fiscal sería el actor ideal para canalizar la conflictividad socioambiental, con una tradición de investigar, generar pruebas, impulsar el proceso y plantear litigios además de que cuenta, según la normativa argentina con la independencia, respecto de otros poderes del Estado. Otra discusión propia de ámbitos académicos, y que excede el objetivo de este informe, es el relativo a si las fiscalías que llevan casos ambientales deben ser fiscalías integrales o fiscalías ambientales especializadas.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD

2.1. Normas constitucionales que inciden en el acceso a la justicia ambiental

La República Argentina se organiza de acuerdo con lo que establece la Constitución Nacional, y adopta la forma representativa, republicana y federal de gobierno. Un gobierno federal implica la coexistencia de un Estado nacional y los estados provinciales conservando las provincias “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (CN, art. 121).

La forma de gobierno federal permite el control y la cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal, con lo que evita la concentración de poder a través de su descentralización. En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos provinciales, que establecen sus instituciones a través de las constituciones provinciales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

Esta organización política del país repercute en el estado de situación respecto del acceso a la justicia ambiental en tanto se supone que, para analizar la institucionalidad en el país, es necesario recabar la situación en cada provincia. Para ello hay que tener en cuenta la realidad diversa de las provincias con respecto de la existencia de fiscalías ambientales, las competencias de las defensorías, y la existencia o inexistencia de juzgados ambientales.

Un asunto fundamental en cuanto a la legislación aplicable a los conflictos socioambientales que se dirimen en procesos judiciales es la relativa a la raigambre constitucional que tienen los tratados de derechos humanos en nuestro país. La misma CN, en su artículo 75, inciso 22² le da jerarquía constitucional, superior a las leyes, a tratados como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en tanto reconoce a la justicia como uno de los pilares esenciales para el reconocimiento de la dignidad y de los derechos igualitarios e inalienables del ser humano.

Por otra parte, en su artículo 75, inciso 24, la CN establece la atribución del Congreso de la Nación de aprobar tratados de jerarquía superior a la de las leyes, entre los que se encuentra el Acuerdo de Escazú. Este acuerdo, entonces, se convierte en fuente interna del derecho federal argentino, de jerarquía superior a las leyes e inferior a la Constitución Nacional (supralegal), de aplicación directa e inmediata, y también de aplicación operativa (en los aspectos que no requieran desarrollo posterior) y programática (en los casos que sí lo necesitan).

2

Constitución Nacional, art.75, inc. 22. Corresponde al Congreso: Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

El Acuerdo de Escazú se vincula con las pautas ambientales de máxima jerarquía que derivan sobre todo de la cláusula ambiental (CN, art. 41). Por ejemplo, con respecto al principio de “no regresión” (Acuerdo de Escazú, art. 3.g), este deberá integrarse en el marco del desarrollo sostenible que regula la CN (art. 41, primer párrafo) con lo que se evitan interpretaciones restrictivas del principio.

Cláusula ambiental constitucional

Se encuentra en el artículo 41 de la CN:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

La última parte del segundo párrafo del artículo citado resulta fundamental en cuanto impone a las autoridades la obligación de proveer la información y educación ambientales, pilares de la estructura democrática que garantizan la participación y el compromiso ciudadano. Es decir, se configura el deber constitucional de las autoridades de proveer información.

Sobre la distribución de competencias en materia ambiental, a partir de la reforma constitucional de 1994 que incorpora este artículo 41, se dispuso un deslinde de competencias entre la Nación y las provincias, en cuanto atribuye a la autoridad federal la legislación de fondo, es decir, la posibilidad de dictar las normas de presupuestos mínimos ambientales por parte del Congreso de la Nación. Por ello, las provincias pueden dictar normas que mejoren la protección ambiental establecida a nivel federal, mientras conservan la responsabilidad primaria y fundamental que permita complementar y extender el resguardo ambiental, por ejemplo, a través de la fiscalización como una manifestación del poder de la policía ambiental provincial.

Esto quiere decir que, para la cuestión ambiental, no rige el principio que referimos anteriormente, sobre que lo no delegado queda reservado a las provincias. En materia ambiental, se modifica según un principio de complementación y armonización entre las jurisdicciones nacional y provinciales.

2.2. Ley General del Ambiente (LGA)

La Ley 25.675, Ley General del Ambiente, es la norma marco del sistema ambiental nacional, con base en la cual se aprobaron las distintas leyes de presupuestos mínimos

ambientales tales como, entre otras, la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (Ley 26.331), Ley de Glaciares (Ley 26.639), Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Ley 25.831).

La LGA regula lo relativo al sistema de presupuestos mínimos, la evaluación ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio y el sistema federal ambiental. Además, establece los principios ambientales entre los que se destacan el principio de solidaridad. Según este principio, la Nación y los estados provinciales serán responsables de la prevención y la mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. Otro principio ambiental es el principio de cooperación, por el que los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, y el tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

Por otra parte, la LGA regula lo relativo al daño ambiental. A este lo define como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos (art. 27) y establece el deber de recomposición, según el cual, quien cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción (art. 28).

Sobre la responsabilidad civil o penal por daño ambiental, según la LGA esta es independiente de la administrativa (art. 29) y en cuanto ocurra un daño ambiental colectivo quienes tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado son el afectado, el defensor del Pueblo, las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental y el Estado nacional, provincial o municipal (art.30).

2.3. Leyes ambientales

Las leyes ambientales aprobadas con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 se caracterizan por ser leyes de presupuestos mínimos ambientales. Esto supone una regulación en la materia como piso por parte del Congreso Nacional, que puede ser ampliada y superada en términos de protección ambiental a través de leyes provinciales. Existen, sin embargo, dos leyes ambientales previas a la reforma constitucional que, además de ser ambientales, contienen disposiciones de índole penal: la Ley de Residuos Peligrosos (24.051) y la Ley de Fauna (22.421).

El diseño normativo de presupuestos mínimos ambientales con relación al acceso a la justicia ambiental cobra incidencia cuando se debe determinar la competencia de los tribunales que intervienen en los casos de conflictos socioambientales; en esos casos, corresponde a los tribunales ordinarios (provinciales) dirimir los litigios, salvo que se trate de casos donde exista interjurisdiccionalidad, en cuyo supuesto interviene la justicia federal.

2.4. Gobierno Abierto

Argentina integra, desde 2012, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Se trata de una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, luchar contra la corrupción y mejorar los servicios públicos. Desde entonces, ha desarrollado cuatro planes de acción y se encuentra llevando adelante un quinto plan, todos resultados de procesos

de trabajo junto con la sociedad civil. El enlace oficial o Punto de Contacto ante OGP se ubica en la Dirección Nacional de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de Servicios y País Digital, que depende de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

La legislación relativa a datos abiertos está integrada, por normativa específica de datos abiertos (a nivel nacional y provincial) tanto al acceso a la información pública general como al acceso a la información pública ambiental. Estas regulaciones buscan fortalecer la democracia, mejorar la rendición de cuentas y fomentar la participación ciudadana en la gestión pública. A continuación se mencionan algunas leyes que responden a la lógica del gobierno abierto.

2.4.1. Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275)

Promulgada en 2016, esta ley establece el derecho de acceso a la información pública en todos los niveles del gobierno. Obliga a las entidades públicas a proporcionar información de manera proactiva y a responder a las solicitudes de información de los ciudadanos.

2.4.2. Ley de Información Pública Ambiental (Ley 25.831)

La Ley 25.831 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de libre acceso a la información pública ambiental. El derecho de acceso a la información ambiental encuentra fundamento primario en los presupuestos de todo Estado de derecho, en el marco de una democracia participativa y no meramente representativa. En este esquema, es también la comunidad un sujeto activo impulsor de ideas y el gobierno se constituye en el brazo ejecutor de estas. Resulta oportuno destacar que la información pública tiene un valor intrínseco, que consiste en el control de la gestión del aparato estatal, y es una herramienta necesaria que permite viabilizar la participación pública.

La Ley 25.831 regula los aspectos sustantivos y procedimentales para garantizar el derecho de acceso a la información pública ambiental de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 de la CN y garantiza el derecho de toda persona a obtener esta información de forma libre y gratuita.

Para lograr una participación útil y eficaz, la ciudadanía necesita estar informada. Por lo tanto, es necesario contar con herramientas sencillas y rápidas de acceso a la información, la cual debe estar sistematizada de manera clara y debe ser, en lo posible, de fácil comprensión. Todo esto permite ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Por otra parte, el acceso a la información pública se vincula directamente con la transparencia de los actos de gobierno, y fortalece la democracia en tanto la hace más legítima, transparente y eficiente. El acceso a la información pública ambiental permite materializar el derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado. En algunas ocasiones, el acceso a la información resulta indispensable para poner en marcha el aparato jurisdiccional y consolidar la prueba en un proceso judicial en virtud del mandato de protección establecido en el artículo 41 de la Constitución.

2.4.3. Ley de Datos Abiertos (Ley 27.506)

Esta ley, que complementa la Ley de Acceso a la Información Pública, promueve la publicación de datos en formatos abiertos y accesibles, con lo que fomenta la transparencia y la reutilización de la información por parte de la ciudadanía.

2.4.4. Política Nacional de Gobierno Abierto

Argentina ha adoptado una política nacional que busca promover la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. Esta política se enmarca en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

2.4.5. Reglamento Interno de la Oficina de Información Pública

Este reglamento establece procedimientos y lineamientos para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las distintas entidades gubernamentales.

2.4.6. Iniciativas locales y provinciales

Además de las regulaciones a nivel nacional, muchos municipios y provincias han implementado sus propias normativas y políticas de gobierno abierto, adaptando los principios de transparencia y participación a sus contextos específicos.

2.4.7. Decreto 780/2024

En septiembre de 2024, se dictó el Decreto 780/2024 como una modificación de la reglamentación ya existente de la Ley de Acceso a la Información Pública. Este decreto es objetado por amplios sectores de la sociedad por ser recesivo e inconstitucional.

En Argentina, las leyes aprobadas por el Congreso son reglamentadas por el Poder Ejecutivo a través de decretos. Sin embargo, según reza la Constitución Nacional (art. 99, inc. 2), estos decretos no pueden alterar el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias.

Las modificaciones introducidas a la Ley de Acceso a la Información Pública por este decreto restringen la transparencia y la democracia al incorporar, por vía reglamentaria, obstáculos y limitaciones a quienes realicen pedidos de acceso a la justicia, así como vías de escape para los funcionarios obligados a su cumplimiento. Por ejemplo, el Decreto extiende la *buena fe* “a todos los actores intervinientes”, cuando la ley exige la *buena fe* a los sujetos obligados (funcionarios públicos) a brindar la información solicitada y vincula con el ejercicio del derecho de acceder a la información pública con el instituto del “abuso del derecho”.

En un análisis que publicó sobre el decreto, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2024) manifestó que

Bajo ninguna circunstancia el derecho fundamental de acceder a la información pública podría ser considerado un ejercicio abusivo de derecho. Pero, la (i)lógica estatal encuentra su raíz en una reciente normativa de la Agencia de Acceso a la Información, organismo garante del cumplimiento de la Ley 27.275, que considera “abusiva” aquellas solicitudes que utilicen un vocabulario ofensivo, sean idénticas a una formulada y resuelta previamente y, sin ser idéntica, guarde una clara relación con otras realizadas de manera reiterativa en un breve período. Estas limitaciones al acceso a la información configuran un exceso reglamentario inconstitucional, desconociendo los derechos que la ley objeto de reglamentación otorga y contradiciendo a su vez los principios de transparencia, máxima divulgación, no discriminación, *in dubio pro petitor* e informalismo, entre otros. No existe abuso de derecho

posible cuando se encuentra en juego el derecho a saber. En sentido contrario, existe abuso de autoridad cuando ese derecho es negado.

Resulta preocupante que se vinculen la *buena fe* y el *abuso del derecho*, mientras en simultáneo se establece la facultad de la Agencia para “adoptar medidas necesarias para garantizar el acceso a la información”³, con lo que se otorga una potestad sancionatoria y se deja a la ciudadanía indefensa frente a la discrecionalidad del funcionario. Si se acuerda que el acceso a la información pública es clave para la participación pública y para el acceso a la justicia ambiental, también se puede acordar que disposiciones como estas buscan disciplinar a la ciudadanía, específicamente a aquella que se anime a solicitar información sobre los asuntos que le importan.

En cuanto a las competencias de la Agencia de Acceso a la Información Pública, el Decreto 780 también las modifica, y permite que los funcionarios puedan clasificar distintos pedidos de acceso a la información a fin de dar una respuesta unificada, sin indicar en qué plazos, con qué criterios y a qué actores. Por otra parte, amplía las excepciones, y deja nuevamente a discreción del funcionario de turno la procedencia de estas, quien bajo ese argumento puede decidir no contestar los pedidos de acceso a la información; limita el concepto de “documento”, cuando antes del Decreto 780 era “todo registro”.

El Decreto modifica, asimismo, la definición de información pública⁴, a la que la ley define como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato”: cercena arbitrariamente esta definición al optar por una desde la negativa, en la que se indica que los datos de naturaleza privada o que carezcan de un interés público comprometido no se entenderán como información pública.

En síntesis, este Decreto afecta un principio básico del sistema republicano, que es la transparencia de los actos de gobierno; vulnera completamente los principios que guían el acceso a la información, tales como la máxima publicidad de los actos de gobierno, la no discriminación y el libre ejercicio del derecho de acceso a la información; e incide, innegablemente, en el pleno ejercicio de la democracia ambiental.

Cabe mencionar que el Decreto 780/2024 fue impugnado judicialmente a través de una acción de amparo promovida por un grupo de diputados nacionales a fin de que se

-
- 3 Decreto 780/2024
ARTÍCULO 6. Regláméntase el artículo 31 de la Ley N° 27.275 y su modificatoria, e incorpórase como artículo 31 al Anexo I del Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017 y su modificatorio el siguiente texto:
“ARTÍCULO 31.- Funciones de los responsables de acceso a la información pública. Las funciones de los responsables de acceso a la información pública, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, comprenderán:
a) Clasificar los distintos pedidos en razón de su objeto. En aquellos casos en los cuales existan solicitudes similares podrán ser agrupadas y remitidas al funcionario pertinente para su tramitación conjunta y la elaboración de una respuesta unificada.
b) En caso de que se verifique el ingreso de solicitudes que reiteren un pedido ya contestado o un manifiesto apartamiento del principio de buena fe, por parte de una misma persona, independientemente de la respuesta que elabore el sujeto obligado, adicionalmente se informará a la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA para que adopte las medidas que estime necesarias con el fin de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en condiciones de igualdad a favor de todas las personas habilitadas a tal efecto.
- 4 Decreto 780/2024
ARTÍCULO 2. Regláméntase el artículo 3° de la Ley N° 27.275 y su modificatoria, e incorpórase como artículo 3° al Anexo I del Decreto N° 206 del 27 de marzo de 2017 y su modificatorio el siguiente texto:
“ARTÍCULO 3°. - Alcance de las definiciones.
a) Información Pública: No se entenderá como información pública a aquella que contenga datos de naturaleza privada que fueran generados, obtenidos, transformados, controlados o custodiados por personas humanas o jurídicas privadas o por la ausencia de un interés público comprometido, ajenos a la gestión de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la Ley N° 27.275 y su modificatoria.
b) Documento: La definición de documento establecida en la Ley N° 27.275 y su modificatoria debe entenderse referida a todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado en el marco de la actividad estatal. Las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto, no serán considerados documentos de carácter público”.

declare su inconstitucionalidad y su nulidad absoluta e insanable. En la sentencia (SAIJ, 2024), el juez Santiago Carrillo, a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo Federal 3, declaró inadmisile la acción por ausencia de aptitud procesal de los demandantes, bajo el argumento de que no se verificó la presencia de un caso judicial debidamente configurado que habilite la intervención del tribunal, y que, en ausencia de un derecho subjetivo a la legalidad, la impugnación de normas no puede ser promovida por quienes no se encuentran personal y directamente perjudicados.

3. MARCO INSTITUCIONAL: INSTITUCIONES QUE INCIDEN EN ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

3.1. Diseño institucional del acceso a la justicia ambiental

En lo referente al diseño institucional y a las competencias de organismos para el acceso a la justicia ambiental, dada la organización federal de gobierno de la República Argentina, cada jurisdicción presenta características propias. A nivel nacional, no existen juzgados ambientales ni fiscalías ambientales con competencias exclusivas. De manera incipiente, se advierte el surgimiento de espacios institucionales que, sin formar parte del Ministerio Público Fiscal o de la Defensa, dan lugar a lo ambiental, como ocurre con la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

3.1.1. Juzgados ambientales

Destaca que solo dos provincias cuentan con juzgados especializados en materia ambiental creados por ley. La provincia de Jujuy, a través de la Ley 5899, establece la “Creación del Fuero Ambiental y de las Fiscalías Ambientales de la Provincia de Jujuy”; por su parte, la provincia de Misiones, a través de la Ley VI-97, determina la “Creación de un Juzgado y una Fiscalía con competencia ambiental” (estos últimos no se encuentran en funcionamiento al cierre de este informe). La provincia de Jujuy, además, cuenta con una Ley de Procedimiento Ambiental (la Ley 6108), vigente desde 2018.

Durante 2024, se creó una Secretaría Ambiental en la Cámara Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por resolución del propio Poder Judicial, lo que se desarrollará en párrafos siguientes. En el presente informe se mencionaron distintas disposiciones legales o normativas en materia de organización del poder judicial. Por ejemplo, se abordó la creación de registros de procesos de incidencia colectiva con la submateria ambiental, o situaciones procesales específicas, como la Resolución 1578-21, suscripta en forma conjunta entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio Público Fiscal, para materia no penal, que regula la actuación de este último en procesos inscriptos en el registro de incidencia colectiva cuando la actora desiste o abandona la acción, así como casos ante acuerdos de conciliación o de carácter transaccional.

3.1.2. Fiscalías ambientales

Al inicio del informe, se mencionó que el control de las actividades humanas se realiza por vía administrativa (licenciamientos ambientales, auditoría, inspecciones, sanciones administrativas) con base en las distintas regulaciones normativas existentes a nivel nacional y provincial.

La actividad específica de fiscalización, que comprende investigación, inspección y enjuiciamiento, está más vinculada a la actividad que realizan los ministerios públicos fiscales. La realidad de los ministerios públicos fiscales en Argentina es muy heterogénea. A la especificidad propia de las jurisdicciones descritas con fiscalías temáticas y competencias específicas, se suma un mosaico de organizaciones con base legal o de resoluciones internas que incorporan los temas ambientales en fiscalías no especializadas. Esto puede observarse en la tabla 1, elaborada con información de Pascual (2024).

Tabla 1
Bases legales de organismos fiscalías y unidades fiscales en Argentina

Fiscalías multifueros con legitimación para acciones ambientales	Provincia de Salta, Leyes 70 y 7328
Fiscalías ambientales con competencias penales y contravencionales	Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UFEMA Resolución F.G. 6/2016
Fiscalías con competencias compartidas con otros delitos comunes	Provincia de Neuquén, Resolución 50/18 Provincia de Buenos Aires, Resolución de Fiscalía General de Mar del Plata
Competencias civiles y penales	Provincia del Chaco, Ley 913-B de 1997 Provincia de Corrientes, Ley 5691
Fiscalías de intereses generales, civiles y no penales	Provincia de Entre Ríos Provincia de Santa Fe
Unidades Fiscales Especializadas	Justicia Federal, Resolución PGN 123/06

Un primer acercamiento nos permite afirmar que la competencia del Ministerio Público Fiscal (MPF) en materia ambiental se concentra en el fuero penal, ya sea en el marco de la Ley de Residuos Peligrosos (Ley 24.051), de la Ley de Fauna Silvestre (Ley 22.421) o de la Ley de Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Ley 25.743). El MPF también interviene en otros delitos previstos en el Código Penal en títulos sobre propiedad (daños), seguridad (incendios), salud (envenenamiento de aguas) o administración pública (incumplimiento de los deberes de funcionario público), de los que se vale el MPF para ejercer la acción pública en su defensa. Esto ha sucedido pese a los numerosos proyectos de ley presentados tendientes a incorporar el título ambiental al Código Penal, pedidos que sucesivamente han perdido estado parlamentario, tanto cuando formaban parte de las reformas integrales como cuando se impulsaron leyes específicas para su incorporación.

Lo cierto es que las características de estos procesos son generalmente las de litigios estratégicos y sumamente complejos, en los que regularmente se demanda en forma principal o secundaria al Estado, con una baja promoción de la acción en materia no penal por parte del MPF. Para poder comprender el alcance de las competencias, hay que analizar, en cada caso, cada ley de organización judicial de cada provincia, así

como las leyes orgánicas del Ministerio Público. Este, en materia extrapenal, suele ser un organismo al que se le corre vista en representación del interés general, pero no suele incorporarse al proceso como parte actora. En materia penal, si se atiende a la política criminal de persecución en función de su nivel de daño social, los casos remiten a la criminalidad organizada, lo que choca con la realidad estructural de cada Unidad Fiscal, con escaso personal y bajos recursos, sobre todo en lo que hace a la materia probatoria.

Respecto a la incorporación de la cuestión ambiental en el diseño organizacional del Ministerio Público Fiscal, se pueden mencionar algunos proyectos de leyes nacionales que incorporaban fiscalías especializadas en la materia. Por ejemplo, en 2022, se presentó un proyecto de ley para crear la Procuraduría de Protección Ambiental y Unidades Fiscales Especializadas por Áreas Naturales (conforme las ecorregiones del país), que modificaba la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Nación (Ley 27.148, con una nómina de funciones de carácter federal y con competencias multifuero en la materia.

Sobre las características propias de la Argentina en cuanto a la forma federal de gobierno y su correlato en la administración de justicia, algunos plantean la falsa disyuntiva entre la justicia federal y la justicia ordinaria (provincias) como ámbito apropiado para resolver las causas ambientales. Sin embargo, y dada la historia de los avances en el país, la existencia de distintas jurisdicciones provinciales ha permitido establecer salvoconductos para avanzar las reformas en cuanto estas eran obturadas a nivel federal. La disyuntiva verdadera, al menos respecto de los ministerios públicos fiscales, es la relativa a si conviene que las fiscalías detenten el monopolio de la investigación penal o bien permitan que la comunidad se constituya como un actor relevante del sistema de justicia.

La regulación en Argentina, a nivel federal y en la mayoría de las provincias (con excepción de CABA, Córdoba, Salta y Santa Fe), difiere de la de otros países respecto de la duración limitada de los procuradores generales (jefes de los fiscales). Al no tener un límite temporal, suele suceder que hay procuradores generales con mucha cercanía al poder de turno y lejanos a los intereses de la comunidad.

3.1.3. Defensoría General de la Nación

La Defensoría General de la Nación (DGN) es una institución que integra el Ministerio Público de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional. Según la Ley 27.149, que la regula, su función principal consiste en la defensa y protección de derechos humanos que garantizan el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos. La ley establece también que esa Defensoría promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

A través de la Resolución DG 904/2016, se creó, en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que tiene entre sus competencias la de ayudar en la defensa de aquellos casos que sean declarados de especial interés institucional por el Defensor General; acompañar la defensa individual y colectiva de los DESC, y cooperar con las organizaciones de la sociedad civil.

A través de este Programa, se intervino en diversas causas ambientales, algunas de las cuales tomaron notoriedad pública. Entre ellas se pueden mencionar a las siguientes:

- Minería de litio en salinas en Antofagasta de la Sierra (Catamarca)
- El cierre del basural a cielo abierto de Luján y el nuevo complejo ambiental
- Incendios en el Delta del Paraná
- La Causa Mendoza, en la Cuenca Matanza Riachuelo
- Remediación ambiental por contaminación con plomo en San Antonio Oeste (Provincia de Río Negro)
- El caso de los desplazados ambientales de Yacyretá

Actualmente, la DGN interviene patrocinando o representando en causas no penales a quienes, en situación de vulnerabilidad (sin recursos económicos), recurren a esa Defensoría en causas (individuales o colectivas) para la defensa de sus derechos a un ambiente sano, e interviene en la representación colectiva de niños, niñas y adolescentes (artículo 43 de la Ley 27.149) cuando es requerida.

Cabe destacar que la DGN, para facilitar la producción de la prueba en litigios ambientales, realizó convenios con el Programa Ciencia y Justicia de CONICET. Por otra parte, las defensorías en el país llevan adelante litigios ambientales independientemente del Programa DESC; cuando así lo consideran, solicitan su apoyo.

3.1.4. Oficinas y secretarías ambientales

La Corte Suprema de Justicia de la Nación creó, mediante la Acordada 16/2013, la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad, a la cual le encomendó orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de los planes, políticas, proyectos y acciones destinados a la protección del ambiente, y contribuir con la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se integró con un Comité Ejecutivo y un Comité Consultivo, el último de los cuales invitaba a participar a representantes de magistrados, empleados judiciales y sindicatos.

Posteriormente, mediante Acordada 1/2014, la misma CSJN creó, bajo su superintendencia directa, la Oficina de Justicia Ambiental. Esta tiene, entre sus funciones, la de mejorar la gestión de los recursos, promover proyectos para la protección del ambiente, recabar datos y difundir iniciativas vinculadas a la justicia ambiental. La Corte definió las áreas de capacitación, de recolección de datos y de investigación como áreas de trabajo de esta Oficina.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público de la Defensa, a través de la Resolución de Defensoría General 260/2022, estableció las funciones de la Secretaría Letrada de Derecho al Ambiente Sano (art. 26 CCABA). Estas se ubicaron en el ámbito de la Secretaría General de Derechos Humanos y Sociales, creada por Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura 582/21 y ratificada por Resolución de Plenario CM 118/21. Entre dichas funciones, y teniendo en cuenta el Acuerdo de Escazú, se pueden destacar las tareas relativas al acceso a la información pública correspondientes al Ministerio Público de la Defensa. Ello implica generar informes, análisis, propuestas, diagnósticos y seguimiento de las principales problemáticas ambientales en la CABA, especialmente las relacionadas con la política y la calidad ambiental de ciudad, y muy específicamente en relación con el acceso a la justicia ambiental en el ámbito de la CABA, donde resulta fundamental la función de brindar, a requerimiento de las defensorías, un asesoramiento técnico que coadyuve a la incorporación de una perspectiva ambiental en los procesos judiciales.

Tal como se adelantará, también en el ámbito de la CABA, recientemente, mediante Resolución de Presidencia 225/2024, la Cámara de Casación y Apelaciones en lo Penal,

Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas creó la Secretaría Especializada en Materia Ambiental y de Derecho Animal. Esta Cámara tiene, entre otras funciones, realizar todas las acciones necesarias para poder garantizar el acceso a la justicia en materia de derecho ambiental y animal, y tramitar las causas que lleguen por apelación a la Cámara en el ámbito de su competencia.

La reciente creación de espacios, áreas y oficinas vinculados a lo ambiental dan cuenta de la creciente importancia de la materia en cuanto a la necesidad de dar respuesta a la ciudadanía por parte de la administración de justicia.

3.1.5. La Defensoría del Pueblo de Nación: quince años de vacancia

Según la Constitución Nacional (art. 86), el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) es un órgano independiente que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, y cuya misión es la defensa y la protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la carta magna. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. En lo que hace al acceso a la justicia ambiental, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal atribuida constitucionalmente.

Al analizar la cuestión del acceso a la justicia y la legitimación activa en defensa del ambiente, es clave tener en cuenta que, desde el 16 de mayo de 2009, el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación se encuentra acéfalo, a pesar de ser un actor legitimado por la Constitución Nacional (art. 41) y por la Ley General del Ambiente (Ley 25.675). Esta situación se mantiene actualmente, a pesar de las sucesivas exhortaciones de la Corte Suprema de la Nación al Congreso y las solicitudes que, desde más de 40 organizaciones de la sociedad civil, se remiten periódicamente al Parlamento.

Entre los colectivos que exigieron al Congreso su designación también se encuentra la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), que en noviembre de 2023 reclamó al Congreso de la Nación la designación un Defensor o Defensora del Pueblo de la Nación, con el propósito de “fortalecer el sistema democrático en su conjunto y consolidar los avances conseguidos en materia de derechos”. La Asociación expresó que

La resolución de dicha situación resulta necesaria para la protección integral de los derechos de las personas, el fortalecimiento de los organismos de control y la promoción de los derechos humanos.

A 40 años del retorno de la democracia, los Defensores y Defensoras del Pueblo de todo el país expresaron su compromiso con la defensa de los derechos y los consensos alcanzados de forma colectiva, e invitan a la comunidad a acompañar con el voto en defensa de la democracia” (ADPRA, 2023).

Suele atribuirse la falta de designación del DPN al requerimiento constitucional de mayoría agravada de dos tercios de los presentes en ambas Cámaras. Dado que esta vacancia, que ya lleva 15 años, afecta necesariamente a quienes sufren vulneraciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, cabe preguntarse si acaso el Constituyente omitió esgrimir una solución alternativa para la falta de acuerdos políticos que deviene en perjuicio para toda la ciudadanía que pueda ver afectado un derecho colectivo. Este plazo excesivo sin que la ciudadanía cuente con un defensor del

Pueblo podría deberse también a los intereses políticos y económicos que prolongan esta vacancia con impacto directo en materia de democracia ambiental.

Como en los otros puntos de este informe, para tener un panorama completo de la situación nacional debería analizarse qué sucede en cada una de las provincias y de la CABA. Se pueden mencionar casos de defensorías que impulsan causas ambientales, como ocurrió, por ejemplo, en el caso por contaminación ambiental en el Embalse de Río Hondo en la Cuenca Salí Dulce, cuyo impulso lo hizo la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santiago del Estero.

4. AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

Los avances que se advierten en la República Argentina tienen que ver con iniciativas voluntarias por parte de la sociedad civil y actores relevantes, así como con iniciativas impulsadas por distintas instituciones (Poder Judicial, Ministerio Público de la Defensa y Ministerio Público Fiscal) que, dentro de sus competencias, evidencian un avance, heterogéneo y de intensidad diversa, en tanto se crean oficinas, secretarías y programas ambientales.

La existencia de remedios procesales como la acción de amparo para canalizar los reclamos socioambientales son identificados como útiles por las organizaciones. Esto ocurre, sobre todo, si existe una regulación no restrictiva. La Constitución de la Provincia del Chaco (art. 19)⁵ y la Ley Provincial 877 B constituyen un ejemplo de ello: regulan de manera amplia, lo que posibilita que, ante todo acto u omisión de autoridad o particulares que, en forma actual o inminente, restrinja, altere, amenace o lesione, con arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, derechos o garantías constitucionales, y siempre que no exista otra vía judicial pronta y eficaz, se pueda promover esta acción de amparo ante cualquier juez letrado, sin distinción de fuero o instancia, y sin formalidad alguna. Esta regulación amplia de la acción de amparo facilita notablemente el acceso a la justicia ambiental.

En otras jurisdicciones, según mencionan profesionales entrevistados, antes de dar curso a la acción, los jueces del fuero contencioso-administrativo intervinientes solicitan el estatuto para analizar el objeto de la parte actora (organizaciones de la sociedad civil) e incluso suelen requerir que se justifique el interés por parte de la actora.

En cuanto a las fiscalías frente a conflictos socioambientales, existe el desafío general de profesionalizar la investigación. Esto sucede porque se trata de un sistema acostumbrado a investigar delitos en flagrancia y no delitos complejos, es decir, no hay una cultura de la investigación para la que se conforman, cual *task force*, equipos especializados que lleven adelante la actividad investigativa.

5 Constitución de la Provincia de Chaco
Protección judicial
Artículo 19.
Amparo

La acción de amparo procederá contra todo acto u omisión de autoridad o particulares, que en forma actual o inminente, restrinja, altere, amenace o lesione, con arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, derechos o garantías constitucionales, y siempre que no exista otra vía judicial pronta y eficaz. Podrá promoverse ante cualquier juez letrado, sin distinción de fuero o instancia, y sin formalidad alguna. Los plazos no podrán exceder en ningún caso de cuarenta y ocho horas y el impulso será de oficio. El juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesivos. Esta acción también podrá ser promovida por toda persona física o jurídica, para la defensa de los derechos o intereses difusos o colectivos, los que protegen al ambiente, al usuario y al consumidor.

Por otra parte, ya que siempre se menciona como una de las barreras para el acceso a la justicia el costo de la actividad probatoria, cabe preguntarse si no está sobredimensionada la prueba pericial. Esta podría suplirse con un uso eficiente de los recursos existentes. Ejemplos de buenas prácticas, en este sentido, son la Red Federal de Laboratorios Forenses o el Programa de Ciencia y Justicia del CONICET: este último fortalece los lazos entre la comunidad científica y los poderes judiciales.

Desde el punto de vista de la investigación penal, desde la Fiscalía Federal de la Provincia de Santiago del Estero se ha mencionado los elevados costos, la complejidad del traslado, la cadena de custodia de la prueba recabada en casos de contaminación y la afectación a la salud de las personas en zonas rurales por aplicación indebida de agroquímicos.

Siguiendo con la materia probatoria, se puede mencionar la dificultad por parte de la sociedad civil cuando participa como querellante en casos de contaminación ambiental y las pruebas periciales son extremadamente costosas y poco accesibles, mientras que las empresas hidrocarburíferas acceden a ellas mucho más fácilmente. La causa por contaminación ambiental contra COMARSA S.A., en la que participan la Asociación Argentina de Abogados y Abogadas Ambientalistas (AAdeAA) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), es una causa en la que las organizaciones no gubernamentales participan como querellantes. En este caso actúa, además, la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales de la Provincia de Neuquén. La empresa es acusada de contaminar el ambiente y poner en peligro la salud de la población, en violación de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, así como el Código Penal (Canal Abierto, 2024).

Se puede mencionar, también, el uso de medidas cautelares dentro de un proceso penal, tal como la solicitada por la Fiscalía Federal en la provincia del Chaco, que consistió en la suspensión de desmontes por tres meses. Esta medida fue dispuesta por la justicia federal en la causa que investiga si siete imputados —funcionarios, exfuncionarios y legisladores provinciales— habrían facilitado la tala indiscriminada de árboles en territorio chaqueño. La jueza señaló que “corresponde destacar que las medidas cautelares constituyen un mecanismo procesal eficaz a la hora de efectivizar y proteger los derechos y las garantías de las personas” y remarcó que “en el dictado de una medida de esta naturaleza, se debe considerar la aplicación del principio *in dubio pro natura* que establece que, en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente” (Fiscales. gob.ar, 2024).

También en la provincia de Chaco, en 2021, se aprobó la Ley sobre Juicios civiles y comerciales por Jurado del pueblo de la Provincia de Chaco (Ley 3325-B), que se constituye en la primera legislación latinoamericana que incorpora el juicio por jurados en materia civil y comercial, hecho que es de especial relevancia a nivel regional. Desde el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2021), se proponen distintas reformas para la justicia civil desde un paradigma de justicia integral, una de las cuales es, precisamente, la incorporación de los juicios por jurados en materia civil para abordar los problemas de legitimidad de los sistemas de justicia, así como para mejorar la corrección de las decisiones en casos especialmente complejos.

En cuanto a uno de los principales desafíos en materia de justicia ambiental, se puede mencionar los de garantizar la participación de la sociedad civil y rechazar decisiones del Tribunal Supremo a contramarcha de la participación pública y el acceso a la justicia

ambiental, derechos consagrados en el Acuerdo de Escazú. En un fallo reciente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió, por unanimidad, dar por terminado un proceso judicial histórico por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. En el mismo fallo, rechazó el reclamo por daño ambiental colectivo y ordenó el archivo de los cientos de legajos que conforman esta megacausa judicial, una de las más importantes dentro de la jurisprudencia ambiental de la Argentina.

Cabe mencionar que distintos organismos y organizaciones de la sociedad civil integran el Cuerpo Colegiado, un grupo de organizaciones no gubernamentales que supervisa el Plan de Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. A partir de este reciente fallo, el Cuerpo Colegiado presentó un recurso de revocatoria *in extremis* ante la Corte Suprema de Argentina para que reabra la causa sobre la contaminación del río (CELS, 2024).

Numerosas organizaciones ambientalistas y de derechos humanos se expresaron en contra de la decisión de la CSJN y alegaron que se trataba de una sentencia contradictoria con el posicionamiento de las últimas décadas del tribunal. Según la Corte, este tipo de procesos judiciales se consideran culminados una vez que, por un lado, se han definido claramente las metas a cumplir y, por otro, se ha establecido el órgano a cargo de su instrumentación. Este fallo omite explicar de qué manera han sido satisfechos y cumplidos los objetivos ambientales trazados en 2008.

A continuación, se cita un fragmento central del posicionamiento que publicó la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) al respecto:

El pasado 17 de junio de 2024, desde el Cuerpo Colegiado le solicitamos a la Corte Suprema que convoque a una audiencia pública para debatir la efectividad del PISA y del cumplimiento de las mandas judiciales. También para que especialistas en materia ambiental, hídrica, toxicología, gestión de residuos, entre otras disciplinas, pudieran exponer ante el Tribunal su conocimiento técnico, brindando mayores herramientas para una decisión judicial razonable y eficaz. Desde el Cuerpo Colegiado también solicitamos que sean convocados el Auditor General de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Fiscal, la Defensoría General de la Nación y la Defensora de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entre otros. La Corte nunca convocó a esa audiencia pública. De haberlo hecho, el alto nivel de incumplimiento de la sentencia habría adquirido una enorme visibilidad ante la sociedad.

Esta sentencia implica un cambio drástico en el posicionamiento de la Corte dado que toma como base para su decisión los informes de la ACUMAR, organismo que antes criticaba por considerar insuficientes las medidas adoptadas e incumplidos los objetivos trazados en el calendario fijado. Repentinamente, esos informes son validados sin importar sus puntos ciegos, deficiencias y problemas metodológicos, todos los cuales fueron señalados por el Cuerpo Colegiado en su última presentación.

Tampoco compartimos el argumento de la Corte para rechazar el daño ambiental colectivo, considerando únicamente que las autoridades se encuentran trabajando en la recomposición del ambiente. La causa por daño ambiental colectivo ha sido tramitada en la Corte por 16 años sin que se haya avanzado un sólo paso. (FARN, 2024)

5. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

5.1. Observatorio Ambiental y Climático de Implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina

El Observatorio Ambiental y Climático de Implementación del Acuerdo de Escazú en la República Argentina nació en 2023 y se presentó ante la ciudadanía, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el 5 de junio de 2024 (Derecho al Día, 2024). El Observatorio nació a partir de la alianza de diversas organizaciones de la sociedad civil para contar con una herramienta que permitiera dar seguimiento del Acuerdo y monitorear su implementación.

Las OSC, en Argentina, comprenden que el Acuerdo de Escazú es una herramienta de protección ambiental esencial para América Latina y el Caribe, en tanto establece estándares de acceso a la justicia y participación pública más elevados que en la mayoría de las legislaciones internas, con lo cual busca contribuir en la protección del derecho de las personas y de las generaciones futuras a vivir en un ambiente sano.

Desde el Observatorio, se genera y sistematiza información relativa a este Acuerdo clave para el avance de la democracia ambiental de la región. Quienes lo impulsan entienden que será un actor clave para avanzar en un proceso de generación y fortalecimiento de capacidades en la administración pública y en el sector judicial sobre el Acuerdo.

El Observatorio se estructura con el apoyo de 12 organizaciones de diversos puntos del país y distintos espacios académicos de universidades nacionales. Ha contado, eventualmente, con fondos semillas para desarrollar algunas actividades concretas; sin embargo, depende sustancialmente de la cooperación y voluntad de sus miembros, por lo que se hace necesario fortalecerlo para perfeccionar y ampliar el alcance de sus actividades, profundizando así la trascendencia del mismo.

Esta iniciativa es una oportunidad para consolidar y profundizar el impacto de un espacio clave para la democracia ambiental en Argentina que protege los derechos humanos. Para lograrlo han planteado los siguientes objetivos:

- Fortalecer el Observatorio como un espacio de monitoreo y promoción de políticas públicas vinculadas a los derechos de acceso y la protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales
- Sensibilizar, capacitar y formar a agentes de la administración pública nacional, provincial y municipal y al Poder Judicial sobre derecho ambiental y el Acuerdo de Escazú
- Generar contenido vinculado con el estado de cumplimiento del Acuerdo de Escazú en Argentina que sea de utilidad para decisores políticos, organizaciones de la sociedad civil, la academia y las comunidades.

El Observatorio efectúa un análisis del estado de situación de la democracia ambiental a partir de los derechos de acceso a la información pública, a la participación pública, a la justicia ambiental y a la protección de los defensores de derechos humanos en materia ambiental. Asimismo, está investigando las afectaciones al principio de no regresión, así como amenazas actuales y potenciales para personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Todas estas acciones se llevan adelante, además,

con perspectiva de género, relevando datos diferenciados por género, planeando y promoviendo acciones tendientes a disminuir las brechas de género.

La iniciativa ha tenido gran aceptación en distintos sectores como la academia, las organizaciones de la sociedad civil, la administración y la comunidad en general. Esto permite proyectarlo como un espacio fundamental para la generación y divulgación de información, así como para la formación de capacidades en distintos ámbitos. En la actualidad, cuenta con la participación activa de diversos espacios de la sociedad civil y la academia. Es coordinado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), y está integrado por los siguientes organismos:

- El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
- La Fundación CAUCE: Cultura Ambiental – Causa Ecologista
- La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)
- Sustentabilidad Sin Fronteras
- El Centro de Derecho Ambiental (CEDAF) de la UBA
- La Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos
- La Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AAAdAA)
- Consciente Colectivo
- El Proyecto Meulen/CONICET
- La Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH)
- La Universidad Nacional de Salta

Este nuevo contexto requiere la cooperación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y la academia. El Observatorio constituye una oportunidad robusta para ser espacio de contención, apoyo y resistencia para garantizar los derechos que refrenda el Acuerdo.

En cuanto a los logros del Observatorio, se puede mencionar que se constituyó en un espacio de acuerdo entre la sociedad civil y la academia para la generación de conocimiento y, a partir de sus informes, facilitar la tarea de incidencia de las organizaciones socioambientales. Debido a su reciente conformación, no es posible mensurar los impactos, aunque sí se puede coincidir que serán fundamentales para la incidencia e, incluso, para su replicabilidad en otros países de Latinoamérica y el Caribe.

El Observatorio realizó un informe integral sobre el estado de implementación del Acuerdo de Escazú a modo de línea de base, que será presentado durante el 2025, de manera previa a la realización del Foro de Defensores de Derechos Humanos en el marco del Acuerdo. Este informe contiene investigaciones relativas a lo siguiente:

- **Defensores de derechos humanos en materia ambiental.** Conceptualización, estudios comparados y situación de los defensores en Argentina con base en casos relevantes.
- **Principio de no regresión ambiental.** Análisis de las normativas y medidas del Poder Ejecutivo Nacional.
- **Acceso a la información pública ambiental.** Reporte sobre el estado de situación, con base en un sistema de semáforos.
- **Acceso a la justicia ambiental.** Reporte sobre el estado de situación, institucionalidad y resultados de una encuesta sobre el acceso a la justicia ambiental.

- **Participación pública.** Relevamiento de normativa en materia de evaluación ambiental por provincia, y análisis de pueblos indígenas y participación pública, especialmente un análisis doctrinario y jurisprudencial sobre consulta previa libre e informada.
- **Incorporación de la perspectiva de género** en el Acuerdo de Escazú.

En cuanto al reporte de acceso a la justicia ambiental, para su elaboración, además del análisis de la normativa y de los marcos institucionales, se llevó a cabo una encuesta entre abogados activistas ambientales o funcionarios judiciales, en los que se relevó información desde la perspectiva del usuario en cuanto al acceso a la justicia ambiental, así como sobre herramientas, impedimentos y, principalmente, sobre la caracterización de las barreras para el acceso a la justicia ambiental.

Entre los hallazgos de este informe (aún no publicado), se puede mencionar el relativo al amparo colectivo, que según los encuestados es la herramienta más eficiente para el acceso a la justicia ambiental y, en cuanto al inicio del proceso, según los encuestados, es la etapa donde encuentran las mayores dificultades para acceder a la justicia.

Como se ha señalado, dada su reciente formación, el principal logro del Observatorio consiste en haberse constituido en un espacio a modo de red en el que confluyen y hacen sinergia organizaciones de la sociedad civil ambientales y de derechos humanos junto con la academia, y con ello constituirse, además, en una experiencia que puede ser replicada en otros países.

5.2. Red Argentina de Fiscales Ambientales (RAFA)

El pasado 21 de septiembre de 2024, se realizó el Primer Encuentro Nacional de Fiscalías Ambientales, celebrado en Villa la Angostura. En este, se formó la Red Argentina de Fiscales Ambientales (RAFA) y se emitió también la primera “Declaración de la Red Argentina de Fiscales Ambientales (RAFA)”.

El documento, suscripto por numerosos fiscales de todo el país, formalizó la creación de una red interprovincial de fiscalías especializadas en materia ambiental, lo cual tiene implicancias directas en la forma en que se abordarán los litigios colectivos ambientales en Argentina.

La Red reúne a los ministerios públicos fiscales de diversas provincias, entre las que se encuentran, entre otras, Neuquén, Salta, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Corrientes, Mendoza, Misiones, Chaco, Córdoba y Entre Ríos. Se trata de una iniciativa que sienta las bases para un enfoque coordinado y potencialmente más efectivo en la litigación de casos ambientales colectivos.

La creación de esta red responde a la creciente complejidad de los conflictos ambientales, que a menudo trascienden las fronteras provinciales y requieren una respuesta legal coordinada. En el contexto de la tutela judicial colectiva, esta red podría facilitar varias acciones, entre las que destacan, por ejemplo,

- la identificación y el enjuiciamiento de daños ambientales de carácter difuso que afectan a múltiples jurisdicciones,
- la coordinación de estrategias procesales en casos de litigio estructural ambiental
- el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la representación de

intereses colectivos ambientales

- la unificación de criterios para la legitimación activa en casos ambientales colectivos, y
- el desarrollo de mecanismos más eficientes para la ejecución de sentencias en litigios ambientales colectivos.

La adhesión de organizaciones como la Federación Argentina de la Magistratura, la Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación (AFFUN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y WCS Argentina sugiere también un enfoque multidisciplinario, que podría enriquecer las estrategias de litigación colectiva al incorporar perspectivas académicas, judiciales y de conservación.

La creación de esta Red se funda en principios clave del derecho ambiental y procesal colectivo, entre los cuales se destacan el derecho de acceso a la justicia ambiental, la tutela judicial efectiva mediante la coordinación entre fiscalías, los principios precautorio y preventivo, y la participación ciudadana. La Red refleja un innovador enfoque pragmático, basado en la colaboración interprovincial para mejorar la eficacia en la defensa judicial colectiva del ambiente, lo cual podrá permitir, entre otros aspectos,

- el desarrollo de protocolos comunes para la investigación y la litigación de casos ambientales colectivos,
- el establecimiento de mecanismos de consulta y coordinación entre fiscalías para casos que afecten a múltiples jurisdicciones, y
- la creación de bases de datos compartidas sobre jurisprudencia ambiental y estrategias procesales efectivas en litigios colectivos.

La principal conclusión y motor de la iniciativa es la necesidad de una acción coordinada para enfrentar los desafíos de la litigación ambiental colectiva. La solidez de esta conclusión se evidencia en el amplio consenso entre las fiscalías provinciales y las organizaciones adherentes. La iniciativa, asimismo, configura un punto de inflexión en la defensa judicial colectiva del ambiente en Argentina, porque representa un reconocimiento de la naturaleza compleja e interjurisdiccional de los conflictos ambientales, así como un serio compromiso para abordarlos de manera más efectiva y coordinada.

Cabe recordar que, en materia de persecución penal, son recientes los ejemplos en los que grandes actores del poder económico y político puedan ser investigados por corrupción y criminalidad económica. Esto ha significado también que los ministerios públicos fiscales (MPF) se conviertan en un actor relevante y sean entendidos también como organismos en disputa. Es decir, se advierte a los MPF como actores necesarios para impedir, o bien para garantizar, la impunidad de sectores políticos y económicos frente a hechos delictivos. En relación con cuestiones ambientales, iniciativas como la RAFA fortalecen a los fiscales en su independencia para llevar adelante investigaciones vinculadas con la contaminación ambiental que puedan comprometer intereses políticos y económicos.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A 30 años de la reforma constitucional y a más de 20 años de la Ley General del Ambiente (LGA), el Acuerdo de Escazú cobra fuerza para impulsar un efectivo acceso a la justicia ambiental.

En el caso de Argentina, el Acuerdo de Escazú ha sido un impulso para avanzar en el acceso a la justicia ambiental. Esto se debe, sobre todo, a que, una sociedad civil activa y comprometida con la defensa de los DESCAs, se le suman iniciativas heterogéneas y de diversa intensidad desde la administración de justicia, tanto federal como provincial, lo que permitió la existencia de secretarías, oficinas o programas destinados a la protección ambiental.

En cuanto al Ministerio Público Fiscal, hay que discutir qué sistema se empuja o se tiene en cuenta para el acceso a la justicia ambiental. ¿Deberá ser solo el Ministerio Público Fiscal quien impulsa la acción? La experiencia en América Latina, y especialmente en Argentina, da cuenta de que fueron los movimientos sociales y la sociedad civil organizada quienes lograron avances en materia de DDHH, lesa humanidad, ambiente y corrupción. Con la trama de las reformas judiciales aún abierta, Argentina está a tiempo de discutir herramientas que faciliten el acceso a la justicia ambiental, tales como la carga dinámica de la prueba, o reformas que promuevan fiscalías ambientales, siempre que estas fiscalías no monopolicen (y obturen) la acción judicial ambiental, dado que las causas socioambientales repercuten necesariamente en el poder político y económico.

En torno al acceso a la justicia ambiental, se ofrecen las siguientes sugerencias:

- Fortalecer la acción coordinada entre las fiscalías provinciales y las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar los desafíos de la litigación ambiental colectiva.
- Promover la cooperación y la colaboración entre la sociedad civil, la academia y los ministerios fiscales para generar conocimiento y facilitar la incidencia de las organizaciones socioambientales.
- Apoyar iniciativas como el Observatorio Ambiental y Climático de Implementación del Acuerdo de Escazú en la República Argentina como espacio de difusión de buenas prácticas en materia de derechos de acceso.
- Reforzar el reclamo —ya histórico— ante el Congreso de la Nación sobre la necesidad de designar al Defensor del Pueblo de la Nación.
- Impulsar una regulación amplia de los procesos colectivos y de las herramientas que faciliten el acceso a la justicia.
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante litigios socioambientales y replicar estrategias para extender el litigio ambiental.
- Apoyar iniciativas como la Red Argentina de Fiscalías Ambientales, que se constituyen en espacios de intercambio de experiencias, crecimiento profesional y fortalecimiento de los fiscales que impulsan causas ambientales.

Existe una necesidad de popularizar el litigio ambiental y que sea una materia accesible a los profesionales del derecho y, por ende, a toda la ciudadanía. Lo que nos lleva al problema histórico del acceso a la justicia, y tiene que ver con los honorarios de los abogados: ¿Quién solventa los procesos judiciales? ¿Existe noción de cuánto cuesta un proceso ambiental? ¿Se sabe, a ciencia cierta, cuánto puede durar un proceso ambiental?

Se hace necesaria la realización de estudios en torno a los costos del proceso ambiental para intentar responder estas preguntas sobre el acceso a la justicia ambiental. En materia penal, cuando el proceso y los abogados pasaron a ser muy costosos, se consolidaron instituciones como las defensorías públicas. Probablemente, entonces, las defensorías públicas cobren relevancia en los próximos años con respecto del acceso a la justicia ambiental.

La vacancia del Defensor del Pueblo durante más de 15 años atenta directamente contra el derecho de acceder a la justicia ambiental por parte de la ciudadanía argentina; esta es una responsabilidad del Congreso de la Nación y de todas las fuerzas políticas, ya que se requieren dos tercios de los miembros presentes. El Defensor del Pueblo es el actor por excelencia para la defensa de los intereses colectivos en Argentina, por lo que una vacancia tan prolongada también podría dar cuenta de la preeminencia de otros tipos de intereses frente a los de la ciudadanía.

El avance en el funcionamiento de las instituciones estatales encargadas de hacer valer la ley no es unidireccional, dado que la administración de justicia es un sector del Estado con numerosas debilidades para reducir las brechas entre lo dispuesto por la ley y su cumplimiento, lo que contribuye al fortalecimiento de las democracias en la región.

En su Declaración constitutiva, el Foro Interamericano de Fiscales por una Legalidad Emancipatoria (FISLEM) señala lo siguiente:

En nuestra época, el espacio judicial es un nuevo espacio de lucha política, donde se jugarán el valor de una legalidad emancipatoria o una legalidad selectiva, hipócrita y opresiva, bajo diversas formas temáticas, bajo distintos momentos históricos, bajo distintas formas e intensidades. Y si bien es cierto que serán los propios sujetos sociales los protagonistas de esa lucha y, justamente por ello, se debe favorecer que puedan ingresar al espacio judicial con nuevos instrumentos de acceso a la justicia. Se debe trabajar intensamente en una nueva configuración democrática de lo judicial, en donde las nuevas instituciones deben tomar partido y comprometerse con un nuevo espacio político (FISLEM, s.f.).

Finalmente, la heterogeneidad de la situación en la República Argentina, debido a las características propias de un sistema federal, constituye también una oportunidad para impulsar reformas y herramientas que garanticen el acceso a la justicia para una efectiva democracia ambiental. Con ello posibilita, incluso, la incidencia y replicabilidad de estas iniciativas en otros países de Latinoamérica y el Caribe.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina [ADPRA]. (17 de noviembre de 2023). *Defensores solicitan designación del Defensor del Pueblo de Nación. Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <https://defensoria.org.ar/noticias/defensores-solicitan-designacion-del-defensor-del-pueblo-de-nacion/#:~:text=La%20Asociaci%C3%B3n%20de%20Defensor%C3%ADas%20del,en%20defensa%20de%20la%20democracia>
- Cafferatta, N. “La necesidad de fiscalías ambientales”, elDial.com - DCA27. Publicado el 13/11/2006. Ver también: Catalano, M., “Fiscales ambientales. Necesidad de la figura”, LA LEY 2007-B, 1345. Cita online: AR/DOC/1102/2007.
- Canal Abierto. (15 de julio de 2024). *Basureros del fracking: reponen un embargo por 7 millones de dólares por contaminación y fraude*. <https://canalabierto.com.ar/2024/07/12/basureros-del-fracking-reponen-un-embargo-por-7-millones-de-dolares-por-contaminacion-y-fraude/>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA]. (8 de enero de 2021). *La provincia argentina de Chaco aprueba la primera ley de Juicio por Jurados en materia civil y comercial de América Latina*. <https://cejamericas.org/2021/01/08/la-provincia-argentina-de-chaco-aprueba-la-primera-ley-de-juicio-por-jurados-en-materia-civil-y-comercial-de-america-latina/>
- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. (29 de octubre de 2024). *Riachuelo: reclamamos a la Corte Suprema que reabra la causa “Mendoza”*. <https://www.cels.org.ar/web/2024/10/riachuelo-reclamamos-a-la-corte-suprema-que-reabra-la-causa-mendoza/>
- Derecho al Día. (20 de junio de 2024). *Presentación del Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú*. <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/tapa/presentacion-del-observatorio-ambiental-y-climatico-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-escazu/+9352>
- INECIP/ACIJ/CELS. (2021). Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. Asociación Argentina por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto de Estudios Comparados en Ciencia Penales y Sociales (INECIP). <https://inecip.org/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Investigaci%C3%B3n-CAJ.pdf>
- Foro Interamericano de Fiscales por una Legalidad Emancipatoria [FISLEM]. (s. f.). Quiénes somos. <https://forofislem.org/quienes-somos/>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales [FARN]. (25 de octubre de 2024). *La Corte tira la causa “Mendoza” al Riachuelo: un golpe a los avances logrados en el saneamiento de la cuenca*. <https://farn.org.ar/la-corte-tira-la-causa-mendoza-al-riachuelo-un-golpe-a-los-avances-logrados-en-el-saneamiento-de-la-cuenca/>

Fiscales.gob.ar (19 de agosto de 2024). *Resistencia: ordenan suspender por tres meses los desmontes en Chaco al hacer lugar a una medida cautelar solicitada por la fiscalía*. <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/resistencia-ordenan-suspender-por-tres-meses-los-desmontes-en-chaco-al-hacer-lugar-a-una-medida-cautelar-solicitada-por-la-fiscalia/>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2024). *Un decreto inconstitucional que obstaculiza el acceso a la información pública*. <https://farn.org.ar/un-decreto-inconstitucional-que-obstaculiza-el-acceso-a-la-informacion-publica/>

Pascual, S. (2024). “El Ministerio Público Fiscal en la gobernanza climática: repensar su función a través de la litigación climática” [Tesis de maestría en preparación]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Riquelme, C. (2013). “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol 4, No 1..

Sbdar, C. (2017). *Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente*. *Centro de Información Judicial*. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-25245-Tribunales-especializados-para-la-tutela-efectiva-del-ambiente.html>



2

BRASIL

Lise Tupiassu



INVESTIGACIÓN JURÍDICA SOBRE LOS AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN BRASIL

Lise Tupiassu

(Traducción del portugués de Melina Lozano)

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Estado de la cuestión: marco legal e institucionalidad
- 3 Avances y desafíos de la justicia ambiental
- 4 Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental
- 5 Conclusiones y recomendaciones
- 6 Bibliografía

RESUMEN

El estudio comienza analizando el sistema brasileño de justicia ambiental, abordando su estructura legal e institucional, así como los desafíos para su efectiva implementación. A pesar del importante marco legal con el que cuenta, la aplicación efectiva de la justicia ambiental en Brasil enfrenta obstáculos debido a la complejidad del sistema jurídico, la lentitud del Poder Judicial y la desigualdad socioeconómica. Este informe resalta, además, la importancia de la participación ciudadana en la promoción de la justicia ambiental asegurada en Brasil, a través de consejos ambientales, consultas y audiencias públicas. Sin embargo, también señala que la falta de representatividad, el uso de lenguaje técnico poco accesible y la influencia de intereses privados limitan la efectividad de estos mecanismos.

El acceso a la información es abordado como un pilar fundamental de la justicia ambiental. Aunque la Ley de Acceso a la Información y la legislación de transparencia ambiental representan avances relevantes, la disponibilidad de la información ambiental en Brasil sigue siendo deficiente, con información fragmentada, desactualizada o publicada en formatos poco comprensibles. En ese marco, la ratificación del Acuerdo de Escazú se presenta como una oportunidad clave para que Brasil fortalezca su gobernanza ambiental y el acceso a la justicia. Al ratificar el Acuerdo, Brasil se comprometería a implementar medidas para garantizar el acceso a la información ambiental, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, ampliar el acceso a la justicia y proteger a quienes defienden los derechos humanos.

El estudio presenta dos casos emblemáticos que ilustran los desafíos y oportunidades de la justicia ambiental en el contexto brasileño: por un lado, el desastre de Mariana, ocurrido en 2015; por otro, la Clínica de Lucha contra el Trabajo Esclavo de la Universidad Federal de Pará. Finalmente, este documento concluye que la ratificación e implementación del Acuerdo de Escazú son pasos esenciales para fortalecer la justicia ambiental en Brasil. El Acuerdo ofrece lineamientos y mecanismos para superar los desafíos que enfrenta el país. Su implementación, además, contribuiría a fortalecer la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la justicia, elementos fundamentales para construir un Brasil más justo, sostenible y democrático.

PALABRAS CLAVE:

| justicia ambiental en Brasil | Acuerdo de Escazú | participación ciudadana |
| acceso a la información | desastre de Mariana | trabajo esclavo |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
CAR	Registro Ambiental Rural
CIA	Registro de Información Ambiental
CIF	Comité Interfederativo
CNDH	Consejo Nacional de Derechos Humanos
CONAMA	Consejo Nacional de Medio Ambiente
CGU	Contraloría General de la Unión
CF	Constitución Federal
IBAMA	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad
LAI	Ley de Acceso a la Información
MDHC	Ministerio de Derechos Humanos y Ciudadanía
MMA	Ministerio del Medio Ambiente y Cambio Climático

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PPDDH	Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas
SINIMA	Sistema Nacional de Información sobre el Medio Ambiente
SGA	Sistema de Gestión Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional del Medio Ambiente
SNDH	Secretaría Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
SUSP	Sistema Único de Seguridad Pública

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión ambiental, desde sus orígenes, ha sido escenario de disputas entre distintas visiones y modelos de acción. Una perspectiva utilitarista, dominante durante mucho tiempo, considera el medio ambiente como un conjunto de recursos materiales al servicio del crecimiento económico, pero no toma en cuenta sus aspectos socioculturales ni la distribución desigual de los impactos ambientales. En contraposición, surge una perspectiva cultural que cuestiona los fines de la apropiación de los recursos naturales y, a su vez, reconoce la multiplicidad de valores y significados atribuidos al medio ambiente por diversas sociedades y culturas. Esta perspectiva destaca los conflictos ambientales: en ellos, la desigualdad en la distribución de riesgos y beneficios ambientales se vuelve evidente, dado que afectan de manera desproporcionada a los grupos sociales más vulnerables.

Desde las últimas décadas del siglo pasado, se ha intensificado el enfrentamiento entre dos proyectos distintos. Por un lado, la modernización ecológica, impulsada por la lógica utilitarista, busca conciliar el crecimiento económico con la resolución de los problemas ambientales mediante soluciones tecnológicas y mecanismos de mercado, aunque a menudo ignora las desigualdades sociales y la necesidad de justicia ambiental. Por otro lado, surge la justicia ambiental, un movimiento social que denuncia la desigualdad ambiental y busca garantizar la protección equitativa del medio ambiente para todos los grupos sociales, postura con la que se enfrenta a la lógica que perpetúa la penalización ambiental de los más desfavorecidos.

Se entiende por justicia ambiental a un conjunto de principios destinados a asegurar que ningún grupo de personas —grupos étnicos, raciales o de clase— tenga que soportar una parte desproporcionada de las consecuencias negativas derivadas de operaciones económicas, o de políticas y programas federales, estatales o locales relacionados con cuestiones ambientales, o de la ausencia u omisión de tales políticas.

La justicia ambiental emergió como un movimiento social en los Estados Unidos durante la década de 1980. Fue una respuesta a la constatación de que los grupos minoritarios y las comunidades de bajos ingresos se veían afectados de forma desproporcionada por impactos ambientales negativos, como la instalación de rellenos sanitarios e industrias

contaminantes en sus vecindarios, lo que evidenciaba una discriminación racial en la formulación e implementación de políticas ambientales.

En Brasil, la noción de justicia ambiental nació inspirada en la experiencia del movimiento por la justicia ambiental en Estados Unidos, pero amplió las denuncias más allá del racismo ambiental, al incorporar otras formas de desigualdad en la distribución de impactos y beneficios ambientales. En Brasil, este concepto se ramifica en la noción de justicia climática, que pone en evidencia los impactos desproporcionados del cambio climático sobre ciertos grupos sociales. Así como en la justicia ambiental, la justicia climática reconoce que el cambio climático no afecta a todos por igual y que las poblaciones más vulnerables, a pesar de haber contribuido menos al problema, son las que sufren en mayor medida sus efectos.

La interrelación entre justicia ambiental y justicia climática se pone de manifiesto cuando los impactos del cambio climático se superponen a desigualdades sociales preexistentes y, por lo tanto, las agravan, de modo que los eventos climáticos extremos —como inundaciones, sequías y olas de calor— afectan con mayor intensidad a las poblaciones que ya sufren pobreza, falta de acceso a servicios básicos y discriminación.

En Brasil, los pueblos y comunidades tradicionales de distintas regiones del país están fuertemente expuestos a situaciones de injusticia ambiental, por lo que se debe considerar el aspecto socioambiental de la problemática. Esto se debe a que estas poblaciones tradicionales, en muchos casos, se ven afectadas por conflictos de tierra y desplazamientos, como resultado, por ejemplo, de la construcción de obras, la explotación maderera o la minería ilegal. En este sentido, se valora una interpretación sistemática del derecho ambiental que tenga en cuenta los derechos socioambientales relacionados con la tradición, la cultura y la función social de la propiedad (Santilli, 2006).

La lucha por la justicia ambiental y climática en Brasil se configura, así, como un movimiento amplio y diverso que abarca, entre muchos otros aspectos,

- la defensa de los derechos a ambientes culturalmente específicos, como los de las comunidades tradicionales amenazadas por la expansión del mercado;
- la lucha contra la segregación socio-territorial y la desigualdad ambiental, que penaliza a los más pobres con una mayor exposición a riesgos ambientales; y
- la búsqueda de un acceso equitativo a los recursos naturales, como tierras fértiles, agua y suelos seguros, que actualmente están concentrados en manos de grupos de gran poder económico.

La justicia ambiental, por lo tanto, va más allá de la mera protección del medio ambiente: busca democratizar el acceso a los recursos naturales y garantizar un entorno saludable para todos.

En este contexto, el acceso a la justicia se destaca como un elemento crucial para hacer efectiva la justicia ambiental. Representa la posibilidad de que los grupos sociales más vulnerables, históricamente excluidos de los espacios de poder y decisión, puedan buscar una reparación por los daños sufridos, la protección de sus derechos y la participación en la construcción de un modelo de desarrollo más justo y sostenible. Se trata de un elemento esencial en la lucha por la equidad, ya que exige el respeto de los derechos de todos los ciudadanos a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Teniendo en cuenta que la injusticia ambiental se traduce en la intersección entre las cuestiones sociales y políticas —derivada del desarrollo económico y de los conflictos

por la propiedad— y la distribución de recursos, se pone de manifiesto la importancia del rol de los Estados nacionales (Alier, 2007) en la promoción de políticas públicas y en la garantía de mecanismos de acceso a la justicia en temas ambientales. Frente a ello, la protección ambiental se presenta como una forma de ejercicio de la democracia, a través de la cual las personas y la colectividad pueden cuestionar legalmente tanto las acciones como las omisiones de particulares y de la administración pública en casos de daños ambientales, y tienen también el derecho de exigir la indemnización o la restitución por el daño causado (Bodnar; Cruz, 2011).

Los derechos al acceso a la justicia, a la información y a la participación en materia ambiental se corresponden con los derechos procedimentales necesarios para asegurar el contenido sustancial del derecho a un medio ambiente saludable (Tupiassu, 2009) y a la justicia ambiental. Estos derechos fueron consagrados desde la Declaración de Río en 1992.

Sin embargo, desde entonces, los marcos institucionales aún carecen de instrumentos que garanticen la efectividad de dichos derechos. Resalta, así, el papel protagónico de los instrumentos legales e institucionales, tanto nacionales como internacionales, que garanticen la promoción del derecho de acceso a la justicia ambiental para toda la sociedad. Es aquí donde entran en juego el modelo de gobernanza abierta y el Acuerdo de Escazú.

El modelo de gobernanza abierta es aquel en el cual la sociedad participa en la construcción de las políticas públicas, bajo el principio de transparencia de la información y de los actos del gobierno, lo cual fortalece la relación entre el poder público y los particulares.

En esa misma línea actúa el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú). Este emerge como un marco fundamental en la búsqueda de la justicia ambiental en la región. Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, este tratado innovador representa el primer acuerdo ambiental de América Latina y el Caribe, y el único acuerdo vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Su entrada en vigor, el 22 de abril de 2021, marca un paso crucial, en la región, para la consolidación de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en decisiones ambientales y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales. Este es el primer tratado ambiental de la región que busca garantizar la implementación de estos derechos, además de proteger a quienes defienden los derechos ambientales.

En su preámbulo, el Acuerdo de Escazú reconoce la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y recuerda otros instrumentos internacionales de derechos humanos. En ese marco, enfatiza la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin discriminación. Asimismo, reafirma los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972) y de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). El tratado resalta la interconexión entre los derechos de acceso, y enfatiza en la necesidad tanto de promoverlos como de aplicarlos de manera integral y equilibrada para fortalecer la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. El Acuerdo ha sido firmado por 25 países, y hasta la fecha ha sido ratificado por 17 de ellos. Lamentablemente, hasta el momento, Brasil aún no ha ratificado el Acuerdo.

Frente a este panorama, el presente estudio tiene como objetivo investigar cuáles son los desafíos legales e institucionales para garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental en el Estado brasileño, y de qué manera un modelo de gobernanza abierta y el cumplimiento de los principios del Acuerdo de Escazú pueden contribuir a la promoción de este derecho.

Para ello, se presentará primero el marco legal e institucional nacional que busca garantizar la promoción de la justicia ambiental. Luego, se abordarán los desafíos actuales, en el plano legal e institucional, que dificultan el acceso a la justicia ambiental, y se indicará de qué manera el Acuerdo de Escazú puede contribuir a la implementación de ese derecho. Finalmente, se presentarán dos casos emblemáticos que ejemplifican de qué manera Brasil ha implementado la justicia ambiental a nivel nacional y los beneficios que podrían obtenerse con la ratificación del Acuerdo de Escazú.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Brasil es un estado federal. En otras palabras, no existe únicamente un poder central, sino que también se compone de una serie de entidades federativas que, en conjunto, dan forma al Estado. La organización político-territorial federativa de Brasil tiene la peculiaridad de basarse en una subdivisión tridimensional, compuesta por la Unión Federal, los Estados Federados y los Municipios, todos con autonomía política, administrativa y financiera, y con competencias legislativas y administrativas definidas constitucionalmente. A veces, dichas competencias son compartidas; otras veces, exclusivas.

En materia ambiental, la mayoría de las competencias legislativas y administrativas son atribuidas, de manera concurrente o común, a los tres entes federativos. En el caso de la legislación concurrente, le corresponde a la Unión Federal establecer normas generales, mientras que los municipios deben establecer las especificidades relacionadas con los intereses locales; en esos casos, la competencia principal queda a cargo de los Estados miembros. Sin embargo, solo a la Unión se le asigna la competencia exclusiva para legislar sobre aguas, energía, recursos minerales, actividades nucleares y poblaciones indígenas. La competencia material para proteger el medio ambiente y fiscalizar las actividades potencialmente dañinas recae sobre los tres entes de gobierno, y la Ley Complementaria 140/2011 establece las modalidades de cooperación entre ellos.

El marco jurídico de la protección ambiental en Brasil se inició en la década de 1980 con la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (Ley 6.938/81), promulgada por el gobierno federal, la cual estableció lineamientos e instrumentos para la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental, en línea con los debates que se llevaron a cabo durante la Conferencia de Estocolmo realizada en 1972. La norma incorporó principios como la racionalización de los usos del suelo, los recursos hídricos y el aire, el control de las actividades contaminantes y el fomento de la investigación sobre tecnologías sostenibles, y valorizaba, además, la capacitación de la población para la protección del medio ambiente.

Este tratamiento normativo amplio abrió el camino hacia un enfoque ambicioso a nivel constitucional respecto de la cuestión ambiental, lo cual ocurrió en 1988. La Carta Constitucional de 1988 representó un avance sin precedentes en lo que respecta a la defensa del medio ambiente saludable. Antes de ello, la preservación ecológica no había tenido tanta importancia dentro del texto constitucional brasileño.

El artículo 225 de la Constitución Federal, ubicado dentro del capítulo destinado a los derechos sociales, expresa de manera clara la importancia de un medio ambiente ecológicamente equilibrado, y atribuye al Poder Público el deber de garantizar su efectividad mediante la prohibición de prácticas que pongan en riesgo el equilibrio ambiental. Aproximadamente 20 artículos constitucionales hacen referencia directa a la protección ambiental, y el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado está asegurado para todos¹, lo que incluye tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

En ese sentido, el derecho al medio ambiente, incorporado en la Constitución brasileña, se clasifica en la categoría de intereses difusos, por lo que no se limita a una sola persona, sino que corresponde a un grupo más amplio de una comunidad indeterminada. Así, todo ciudadano tiene un derecho subjetivo y un interés en actuar para defender el medio ambiente, no solo en caso de una violación personal, sino también en caso de una violación colectiva, es decir, incluso cuando el bienestar de la persona en cuestión no se ve afectado “directamente”². Esto no es garantía absoluta de que el derecho será respetado en la práctica, pero al menos la norma proporciona instrumentos sólidos para garantizar la efectividad del derecho subjetivo al medio ambiente.

La forma en la que el derecho al medio ambiente fue consagrado en la Constitución brasileña permitió ampliar significativamente el rango de exigencias para garantizar y mejorar la calidad ambiental. Esta consagración ofrece una base jurídica para las decisiones judiciales en este campo, y otorga mayor legitimidad a la exigibilidad de este derecho y al desarrollo de un marco normativo *infraconstitucional*. Los efectos de esta formulación constitucional han sido numerosos.

La norma suprema incluye disposiciones que buscan garantizar la promoción de la justicia ambiental, al establecer, como derechos fundamentales, el acceso de todas las personas a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y el acceso a la justicia en caso de conductas lesivas al medio ambiente. La Constitución consigna, también, como principios de promoción de la justicia ambiental el deber de reparación de los daños ambientales (art. 225, párrafo 2), la función socioambiental de la propiedad (arts. 170, III; 186) y la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

En los demás incisos del artículo 225, la Constitución brasileña prevé la incumbencia del Poder Público para

- preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y proveer el manejo ecológico de las especies y ecosistemas;
- preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético;
- definir, en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes que deben ser especialmente protegidos; la alteración y la supresión son permitidas solamente mediante la ley, por lo que está prohibida cualquier utilización que comprometa la integridad de los atributos que justifican su protección;

1 El mismo texto se utiliza en la Constitución Portuguesa (art. 66-1. “Todos tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”) y en la Constitución de España (art. 45-1. “Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado...”). Esta declaración fue utilizada expresamente por el legislador constitucional español para reforzar el carácter universal del derecho en cuestión.

2 En Grecia, la Constitución también otorga titularidad y exigibilidad amplias a este derecho, abarcando un interés amplio para actuar en la protección ambiental. El Tribunal Supremo de España, en una decisión del 25 de abril de 1989, otorgó el mismo significado a las disposiciones ambientales de la Constitución, con lo que eliminaba cualquier duda sobre el interés de los ciudadanos en actuar en asuntos ambientales.

- exigir, conforme establece la ley, la realización de un estudio previo de impacto ambiental, que deberá ser divulgado públicamente, para la implementación de obras o actividades que puedan causar una degradación significativa del medio ambiente;
- controlar la producción, la comercialización y el uso de técnicas, métodos y sustancias que representen un riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente;
- promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública para la preservación del medio ambiente;
- proteger la fauna y la flora, por lo que se prohíben, conforme establece la ley, las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a la crueldad;
- mantener un régimen fiscal favorable para los biocombustibles y el hidrógeno de baja emisión de carbono, conforme con lo establecido en una ley complementaria, con el fin de garantizarles una carga tributaria inferior a la que se aplica a los combustibles fósiles; con ello, se garantiza una ventaja competitiva frente a estos, especialmente en lo que respecta a las contribuciones que se mencionan en los artículos 195 (I, “b”, IV & V) y 239, así como los impuestos señalados en los artículos 155 (II) y 156-A.

La constitucionalización del derecho al medio ambiente en Brasil también obliga al Estado a proporcionar al titular de ese derecho los medios necesarios para garantizar. Esto abarca un “derecho de acceso a los instrumentos de protección ambiental”, que incluye el derecho a la información, el derecho a participar en decisiones que afecten al medio ambiente y el acceso a medios procesales de protección del medio ambiente, entre los que se incluye el acceso a la justicia.

Garantizando esta perspectiva procedimental, Brasil firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual adquirió fuerza suprallegal en el país, con jerarquía intermedia entre la Constitución Federal y las leyes ordinarias comunes. El Convenio 169 de la OIT aborda los derechos de los pueblos indígenas y tribales, e incluye aspectos como la consulta previa y la participación en decisiones que afectan a dichas comunidades, consideradas defensoras ambientales por excelencia.

Por otro lado, en lo que respecta a la garantía del aspecto ambiental procedimental, Brasil ha fallado en cuanto a la ratificación del Acuerdo de Escazú. Aunque el país firmó el Acuerdo, hasta el momento no ha sido ratificado por el Congreso Nacional.

Pese a esta omisión, el modelo de gobierno abierto, basado en los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración, ha desempeñado un papel clave en la promoción de una justicia ambiental más abierta y efectiva en Brasil. La adopción de este modelo implica el uso de diversos instrumentos, instituciones y normativas que, en conjunto, contribuyen a un ambiente de gobernanza más inclusivo y receptivo a las cuestiones ambientales.

En cuanto al **acceso a la justicia**, el ordenamiento jurídico brasileño prevé una serie de instrumentos.

La Constitución Federal (CF) contiene una cláusula general que garantiza el acceso a la justicia. El artículo 5, XXXV estipula que “la ley no excluirá de la evaluación del Poder Judicial ninguna lesión o amenaza a un derecho”. A manera de instrumento para garantizar este derecho, en el inciso LXXIV del mismo artículo 5 de la CF, se

garantiza la asistencia legal gratuita e integral como un derecho constitucional para quienes demuestren falta de recursos. Esta disposición se encuentra regulada por la Ley 1.060/1950, que establece la concesión de los beneficios de la justicia gratuita mediante una simple declaración de la persona interesada (aunque el juez puede exigir pruebas adicionales si lo considera necesario). Según esta ley, toda persona que no disponga de recursos suficientes para cubrir los costos procesales y los honorarios de abogados podrá litigar sin necesidad de asumir dichos gastos.

Además, el ordenamiento jurídico brasileño contempla a la Defensoría Pública como función esencial a la justicia. Prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal de 1988, la Defensoría Pública actúa en diversas áreas, que incluyen cuestiones ambientales y defensa de intereses transindividuales. Además de representar a individuos en procesos judiciales, la institución promueve la educación jurídica, la mediación y conciliación, y los litigios colectivos para proteger derechos difusos y colectivos. En localidades remotas, realiza atenciones itinerantes, con lo que garantiza que incluso las comunidades aisladas tengan acceso a la justicia. Trabajando en conjunto con universidades, ONG y otras entidades, la Defensoría Pública desempeña un papel vital en la fiscalización de la actuación del Estado y en la promoción de un sistema judicial más justo y equitativo, tanto en la esfera federal como en la estatal, y constituye un instrumento de mucho valor para la efectividad de la justicia ambiental en el país. Lo mismo ocurre con el Ministerio Público, que actúa en los ámbitos federal y estatal. Se trata de una institución permanente, prevista en el artículo 127 de la CF, esencial para la función jurisdiccional del Estado. Al Ministerio Público le corresponde la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles. Además, es responsable del control externo de la actividad policial, realiza la investigación de delitos, la solicitud de instauración de investigaciones policiales y la denuncia de delitos.

Además, dentro del propio Poder Judicial se instituyó una Política Nacional del Poder Judicial para el Medio Ambiente (Resolución del Consejo Nacional de Justicia 433, del 27 de octubre de 2021), que busca construir una actuación estratégica de los organismos del sistema de justicia para la protección de los derechos intergeneracionales al medio ambiente. La Política busca desarrollarse según las directrices que tratan sobre diferentes materias relacionadas con el medio ambiente, entre las cuales se destaca, como ejemplo de búsqueda de garantía de la justicia ambiental, el respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y extractivistas, y la garantía de consulta previa, libre e informada, en los moldes del Convenio 169 de la OIT.

Dentro del Poder Judicial se crearon también juzgados especializados enfocados exclusivamente en cuestiones ambientales, que contaban con jueces y equipos multidisciplinarios listos para lidiar con la complejidad técnica de esas demandas. Ellos tienen competencia para juzgar procesos que involucran la protección y recuperación del medio ambiente, en los que muchas veces actúan de la mano con organismos ambientales, con los que promueven la mediación y la conciliación. La especialización de esos organismos judiciales permite el análisis profundo y ágil de casos complejos que involucran daños ambientales y la necesidad de medidas correctivas de emergencia.

Con la competencia exclusiva para lidiar con cuestiones ambientales, esos juzgados proporcionan un tratamiento diferenciado y prioritario de los procesos, facilitando la cooperación con organismos reguladores y la adopción de medidas de mediación y conciliación, esenciales para la resolución eficiente y amigable de los conflictos.

De esa forma, promueven una respuesta judicial más eficaz y sostenida, con lo que contribuyen significativamente a la preservación del medio ambiente y a la protección de los derechos difusos y colectivos de la sociedad.

El ordenamiento jurídico brasileño prevé, además, varios remedios judiciales específicos para solicitar la intervención del Poder Judicial con el objetivo de garantizar la justicia ambiental.

Inicialmente, se destaca la disposición constitucional de que las conductas lesivas al medio ambiente implicarán sanciones penales y administrativas a sus infractores, tanto personas naturales como jurídicas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados (art. 225, § 3 de la Constitución Federal). Operativizando dicha disposición, surge la Ley de Delitos Ambientales (Ley 9.605/1988), la cual establece sanciones penales y administrativas aplicables a las conductas lesivas al medio ambiente, y dispone que

Quien, de cualquier forma, participe en la comisión de los delitos previstos en esta Ley, estará sujeto a las penas establecidas para tales delitos, en la medida de su culpabilidad, así como director, administrador, miembro del consejo u órgano técnico, auditor, gerente, representante o apoderado de persona jurídica, que, sabiendo de la conducta delictiva de otro, deje de impedir su realización, cuando podía haber actuado para evitarla.

Esto denota una previsión innovadora que permite la represión en la esfera penal de la persona jurídica que comete ilícito en perjuicio del medio ambiente.

En el ámbito federal, la Ley de Delitos Ambientales está regulada por el Decreto 6.514/2008, que dispone sobre las infracciones y sanciones administrativas al medio ambiente y establece el proceso administrativo federal para la investigación de estas infracciones. Sin embargo, los estados, en sus políticas ambientales, pueden también disponer sobre otras infracciones administrativas en relación con los daños causados al medio ambiente.

Por tratarse de una competencia común que puede ser ejercida por todos los entes federativos, está reglamentada por la Ley Complementaria 140/2011 la cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en las acciones administrativas derivadas de la protección ambiental. Dicha norma establece varios principios de esa actuación común:

- proteger, defender y conservar el medio ambiente ecológicamente equilibrado, promoviendo una gestión descentralizada, democrática y eficiente;
- garantizar el equilibrio del desarrollo socioeconómico con la protección del medio ambiente, observando la dignidad de la persona humana, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales y regionales;
- armonizar las políticas y acciones administrativas para evitar la superposición de acciones entre los entes federativos, de manera que se eviten conflictos de atribuciones y se garantice una actuación administrativa eficiente; y
- garantizar la uniformidad de la política ambiental para todo el país, respetando las peculiaridades regionales y locales.

Además de estos instrumentos, destinados a asegurar la responsabilidad administrativa y penal de quienes actúan en perjuicio del medio ambiente, existen acciones judiciales específicas orientadas a garantizar los principios ambientales de “el que contamina

paga”, de la prevención y de la precaución, que actúan en el ámbito de la responsabilidad civil de individuos y empresas.

Se destacan, en ese sentido, la acción popular y la acción civil pública. A través de la acción popular, cualquier ciudadano puede acudir al Poder Judicial para invalidar un acto lesivo al medio ambiente que tenga como responsabilidad la acción u omisión del Estado, y el ciudadano demandante de la acción popular está exento de costos judiciales y costas procesales (Constitución Federal, art. 5, LXXIII). Ya la acción civil pública (prevista en la Ley Ordinaria 7.347/1985) puede ser propuesta por el Ministerio Público, por la Defensoría Pública, por los entes federativos, partidos políticos o asociaciones autorizadas por ley, y sirve para responsabilizar civilmente a entidades públicas y privadas por daños causados al medio ambiente, de forma reparadora o indemnizatoria.

El sistema de acceso a la justicia ambiental que existe en Brasil ha sido fortalecido, en los últimos años, por un amplio sistema de **participación social**.

La participación social en materia ambiental está garantizada por diversos organismos y estrategias que aseguran la inclusión de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión e implementación de políticas ambientales, de acuerdo con lo previsto en normas ya citadas, como la Constitución Federal de 1988 y la Ley 9.605/1998 (Ley de Delitos Ambientales), entre otras.

Uno de los primeros instrumentos de participación en materia ambiental creados en Brasil fue el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), instituido por la Ley 6.938/1981. Se trata de un órgano consultivo y deliberativo del Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA), compuesto por representantes del gobierno, el sector empresarial, las ONG y la sociedad civil. El CONAMA debate y formula normas, criterios y estándares para la preservación y conservación del medio ambiente. De esa forma, promueve la participación directa de la sociedad en las decisiones ambientales de ámbito nacional.

El Ministerio del Medio Ambiente (MMA), establecido por la Ley 8.490/1992, promueve la participación social a través de consultas públicas, audiencias y foros de discusión para la elaboración y revisión de políticas ambientales. A partir de esas interacciones, la sociedad puede influir en la creación de regulaciones y directrices ambientales, con las que asegura una gobernanza más inclusiva y transparente.

Las audiencias públicas, previstas en la Resolución CONAMA 09/1987, son mecanismos de participación directa donde ciudadanos y representantes de la sociedad civil pueden manifestarse sobre proyectos y emprendimientos que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente. Estas audiencias son obligatorias para el proceso de licenciamiento ambiental de grandes obras, como carreteras, represas e industrias, garantizando la transparencia y permitiendo que todos los interesados puedan expresar sus preocupaciones y sugerencias. Estas audiencias son instrumentos esenciales de participación y acceso a la información para la sociedad, lo que garantiza la transparencia en los procesos decisorios.

Así como el CONAMA a nivel federal, diversos estados y municipios brasileños cuentan con sus propios consejos de medio ambiente, reglamentados por la Ley Complementaria 140/2011, que funcionan como espacios de participación social. Estos consejos tienen como función promover debates y proponer soluciones específicas para las cuestiones ambientales locales, con lo que ejercen un papel crucial en la descentralización y la democratización de las decisiones ambientales.

Además, la Ley 9.433/1997, que regula la Política Nacional de Recursos Hídricos, creó los comités de cuencas hidrográficas como foros de gestión descentralizada del agua, constituidos por representantes de la sociedad civil, el Poder Público y los usuarios de recursos hídricos. Estos comités debaten y deliberan sobre el uso, conservación y recuperación de los recursos hídricos en sus respectivas cuencas, promoviendo la gestión participativa e integrada, esencial para la sostenibilidad de los recursos hídricos.

La sociedad participa por igual de la gestión de las unidades de conservación y áreas protegidas. En el ámbito de las unidades de conservación, se incentiva la participación social a través de consejos consultivos y deliberativos, de acuerdo con lo establecido por la Ley 9.985/2000, que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), en el que participan comunidades locales, ONG, investigadores y otros actores interesados en la gestión y protección de esas áreas.

Estos consejos desempeñan un papel fundamental en la conservación ambiental y en el desarrollo de estrategias de manejo sostenible. Los Planes de Manejo de las Unidades de Conservación, también reglamentados por la Ley 9.985/2000, cuentan con etapas de consulta pública, y hacen un llamado a la sociedad para contribuir con la planificación de la gestión de las áreas protegidas. En seguida, la misma sociedad establece y compone un Consejo Gestor que delibera sobre la gestión del área. Eso asegura que las decisiones se tomen considerando las necesidades y sugerencias de las comunidades locales, es decir, de manera democrática e inclusiva.

Además, el gobierno federal, así como diversos organismos ambientales estatales y municipales, ponen a disposición plataformas online para consultas públicas, envío de sugerencias y opiniones sobre proyectos ambientales. Estas herramientas digitales, en conformidad con la Ley 12.527/2011 (Ley de Acceso a la Información), facilitan el acceso y la participación de un mayor número de personas, con lo que promueven una mayor transparencia en los procesos decisorios.

Actualmente existen casi 300 consejos de unidades de conservación federales, 250 comités de cuencas hidrográficas y casi 4000 consejos municipales de medio ambiente, además de consejos estatales y federales de medio ambiente y recursos hídricos. Existen también consejos relacionados con fondos que gestionan recursos financieros destinados a la gestión ambiental, como es el caso del Comité Gestor del Fondo Nacional sobre Cambio Climático y del Consejo Consultivo del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal.

Las consultas y audiencias públicas son obligatorias, o por lo menos frecuentes, en un amplio conjunto de decisiones y temas que incluyen la creación de unidades de conservación, planes sectoriales de cambios climáticos, planes de residuos y de saneamiento básico, concesión de bosques públicos y estudios de impacto ambiental (EIA) de emprendimientos con potencial de causar daños ambientales significativos.

Cabe resaltar, además, que el Estado brasileño instituyó la Ley 14.129/2021, conocida como Ley de Gobierno Digital, que dispone sobre principios, reglas e instrumentos para el aumento de la eficiencia de la administración pública, especialmente por medio de la desburocratización, la innovación, la transformación digital y la transparencia para fomentar la participación del ciudadano.

El Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo (FBOMS) favorece la articulación nacional de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Funciona como

una plataforma de intercambio de informaciones, experiencias y movilización a favor de políticas públicas ambientales que fortalecen el accionar de las ONG.

Además, la Política Nacional del Medio Ambiente del Estado brasileño, instituida por la Ley 6.938/1981, también trajo, en su momento, innovaciones dirigidas a la implementación de la justicia ambiental a través de la participación social. En ese sentido, se destaca la garantía de una “educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, incluida la educación de la comunidad, con el objetivo de capacitarla para la participación activa en la defensa del medio ambiente”.

En esa línea, la Política Nacional de Educación Ambiental fue instituida por la Ley 9.795/1999. En su artículo 1, la ley entiende como educación ambiental “los procesos por medio de los cuales el individuo y la colectividad construyen valores sociales, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias dirigidas a la conservación del medio ambiente, bien de uso común del pueblo, esencial para una calidad de vida saludable y su sostenibilidad”. La respectiva ley establece que la educación ambiental debe desarrollarse en la enseñanza formal y la informal. En la primera, considera

- educación básica: educación inicial, enseñanza primaria y educación secundaria;
- enseñanza superior;
- educación especial;
- educación profesional;
- educación de jóvenes y adultos

En la enseñanza informal, se toman en cuenta las acciones prácticas educativas destinadas a la sensibilización de la colectividad sobre cuestiones ambientales, así como a su organización y participación en la calidad del medio ambiente.

Así, los programas de educación ambiental y los proyectos comunitarios, según los principios de la Política Nacional de Educación Ambiental (Ley 9.795/1999), involucran directamente a la población en la conservación del medio ambiente. Los colegios, universidades, ONG y otras organizaciones promueven frecuentemente actividades que educan e incentivan la participación en cuestiones ambientales, y así contribuyen a la concienciación y el empoderamiento de la comunidad.

Estos organismos y estrategias representan canales importantes de interacción y participación social, garantizados por un sólido marco legal, lo que asegura que los intereses de la sociedad sean considerados en la formulación e implementación de las políticas ambientales. La participación ciudadana fortalece la democracia, promueve la transparencia y la responsabilidad en los procesos decisorios, y además contribuye a la protección efectiva del medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Por último, en lo que respecta al aspecto del **acceso a la información ambiental**, el escenario normativo brasileño contribuye al fomento de la transparencia en este contexto.

El acceso a la información y la apertura de datos ambientales en Brasil están garantizados por un sólido marco legal. En este sentido, el artículo 5, XXXIII de la Constitución Federal dispone que todos tienen derecho a recibir de los organismos públicos informaciones de interés particular, o de interés colectivo o general, las cuales serán otorgadas en el plazo establecido por la ley, bajo pena de responsabilidad, excepto en los casos en los que el sigilo sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado. Por lo

tanto, la combinación entre lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución Federal y lo dispuesto en el artículo 5 garantiza el derecho de acceso a la información, y refuerza la importancia de la transparencia en todos los sectores, incluido el ambiental.

Además, conforme al artículo 37 de la Constitución, la administración pública obedecerá “a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia”, en cuyo caso la publicidad es el vector de toda la actuación pública en la esfera ambiental.

Entre las legislaciones específicas dirigidas a este tema, se destaca la Ley 10.650/2003, que reglamenta el acceso público a los datos e informaciones ambientales existentes en los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA). De acuerdo con esta ley, y para garantizar el principio de publicidad, las informaciones relativas a la calidad ambiental, las áreas contaminadas, los riesgos ambientales y los emprendimientos que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente, entre otros, deben ser puestas a disposición de forma clara y accesible.

Otro instrumento importante es la ya citada Ley 12.527/2011, conocida como Ley de Acceso a la Información (LAI). Esta ley reglamenta el derecho constitucional de acceso a la información pública en todos los niveles de gobierno: federal, estatal, distrital y municipal. La LAI establece procedimientos claros para la obtención de informaciones, incluidas las ambientales, e impone la obligatoriedad a los organismos públicos de poner a disposición los datos de interés colectivo de forma proactiva. Esto contribuye a la transparencia y a un control social más efectivo.

El Decreto 10.139/2019 complementa estas disposiciones. Tiene como objetivo revisar y consolidar los actos normativos inferiores a decretos, con lo que promueve la transparencia y la accesibilidad de las normas vigentes. En el contexto ambiental, este decreto incentiva la estandarización y la disponibilidad de informaciones de forma organizada y accesible al público. Con ello, facilita el acceso y la comprensión de estas informaciones por parte de la sociedad.

Teniendo como objetivo la apertura de la información, el Decreto 8.777/2016, que instituye la Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo federal, determina que los organismos y las entidades públicas pongan a disposición datos e informaciones en formato abierto. En el ámbito ambiental, esta política es crucial pues promueve la transparencia y el acceso a informaciones como monitoreo de la calidad del aire y del agua, datos sobre deforestación y unidades de conservación, entre otros.

Además, el Servicio de Informaciones al Ciudadano (SIC) y el e-SIC (Sistema Electrónico del Servicio de Informaciones al Ciudadano) son mecanismos establecidos por la Ley de Acceso a la Información en Brasil para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública. El SIC es un canal físico disponible en organismos y entidades públicas que permite a cualquier persona solicitar informaciones sobre las actividades gubernamentales, a la que brinda orientación sobre procedimientos y trámites de documentos. El e-SIC es una plataforma digital que facilita el acceso a estas informaciones por medio electrónico, lo que permite solicitar y hacer el seguimiento de pedidos en línea. Ambos servicios tienen como objetivo fortalecer la transparencia pública, la ciudadanía activa y la fiscalización de las actividades gubernamentales.

La también citada Ley 9.605/1998 (Ley de Delitos Ambientales) prevé, en su artículo 67, la responsabilidad para aquellos que dificulten o impidan el acceso a informaciones ambientales relevantes y de interés público. Esta disposición refuerza la importancia de la transparencia y de la puesta a disposición adecuada de datos ambientales,

para asegurar que la sociedad tenga la información necesaria para tomar decisiones informadas y participar activamente en la protección ambiental.

La Política Nacional del Medio Ambiente, establecida por la Ley 6.938/1981, constituye otra herramienta importante. Esta prevé que el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA) debe promover la divulgación de datos e informaciones ambientales resultantes del monitoreo, fiscalización y otras actividades a las personas interesadas. El fin es garantizar que la sociedad tenga acceso a las informaciones necesarias para la protección y preservación del medio ambiente.

Además de las legislaciones, varios instrumentos de acceso a la información y datos ambientales son ampliamente utilizados. Portales de transparencia mantenidos por gobiernos federales, estatales y municipales ofrecen acceso a una amplia gama de informaciones ambientales, como licencias ambientales, informes de impacto ambiental y datos de calidad del aire y del agua. Diversos sistemas y plataformas digitales, como el Sistema Nacional de Informaciones sobre el Medio Ambiente (SINIMA), el Sistema de Gestión Ambiental (SGA) y el Registro de Informaciones Ambientales (CIA), el Registro Ambiental Rural (CAR), entre otros, facilitan aún más el acceso a datos relevantes.

Por su parte, los órganos ambientales frecuentemente publican informes y boletines con datos actualizados sobre la situación ambiental, incluidas informaciones sobre deforestación, quemas, calidad del agua y del aire, biodiversidad y otras cuestiones relevantes.

Estas normas e instrumentos forman un marco legal e institucional que garantiza la transparencia, promueve el acceso a la información y facilita la participación ciudadana en cuestiones ambientales en Brasil. Por medio de ellos, la sociedad puede ejercer su papel de forma consciente y responsable, con lo que contribuye significativamente a la protección y el desarrollo sostenible del medio ambiente.

La Constitución Federal de 1988 es la piedra angular en lo que respecta a la **protección de los defensores de derechos humanos**. Esta garantiza derechos fundamentales, como las libertades de expresión y asociación, la seguridad y la inviolabilidad de la vida, esenciales para el ejercicio activo de los defensores de derechos humanos. En el plano normativo, desde 1999 Brasil cuenta, además, con la Ley 9.807, que trata de la asistencia y protección a las víctimas o testigos amenazados, y que contempla medidas para la protección de estos actores clave de la defensa ambiental.

Solo en 2016, sobrevino una norma federal específicamente dirigida a la protección de los defensores de derechos humanos. Esto ocurrió con la publicación del Decreto 8.724 de 2016, que instituyó el Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH). En 2018, la Ley 13.675 de 2018, que establece el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), también incorporó directrices específicas para la protección de estos actores sociales.

El PPDDH surge como una iniciativa crucial al ofrecer apoyo que abarca aspectos tan diversos como la seguridad personal, la reubicación temporal y el acompañamiento psicológico y legal. A nivel institucional, la Secretaría Nacional de Protección Global y la Secretaría Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (SNDH), ambas vinculadas al Ministerio de los Derechos Humanos y de la Ciudadanía (MDHC), así como el Consejo Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) desempeñan papeles centrales en la coordinación y fiscalización de estas políticas de protección. Las asociaciones con organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales,

como Amnistía Internacional y Naciones Unidas, refuerzan esta red de protección al proporcionar apoyo técnico y recursos adicionales.

Por lo tanto, todo el aparato normativo brasileño se sustenta en una amplia estructura institucional. El Ministerio del Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), organismo que compone la estructura de la administración de la República, tiene como misión formular e implementar políticas públicas ambientales para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo socioeconómico sostenible.

Conforme dispone la Ley 14.600/2023, el MMA posee las siguientes competencias:

- política nacional del medio ambiente;
- política nacional sobre cambio climático;
- política de preservación, conservación y utilización sostenible de ecosistemas, biodiversidad y bosques;
- gestión de bosques públicos para la producción sostenible;
- estrategias, mecanismos e instrumentos regulatorios y económicos para la mejora de la calidad ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales;
- políticas para la integración de la protección ambiental con la producción económica;
- políticas para la integración entre la política ambiental y la política energética;
- políticas de protección y de recuperación de la vegetación nativa;
- políticas y programas ambientales para la Amazonía y para los demás biomas brasileños;
- zonificación ecológico-económica y otros instrumentos de ordenamiento territorial, incluido el planeamiento espacial marino, en conjunto con otros ministerios competentes;
- calidad ambiental de los asentamientos humanos, en conjunto con el Ministerio de las Ciudades;
- política nacional de educación ambiental, en conjunto con el Ministerio de Educación;
- gestión compartida de los recursos pesqueros, en conjunto con el Ministerio de la Pesca y Acuicultura; y
- políticas de protección de especies en peligro de extinción.

Además, el país cuenta con diversos órganos ambientales y agencias reguladoras del uso de recursos naturales que ayudan en la protección y conservación del medio ambiente, tanto a nivel federal como estatal y municipal. A nivel federal destacan las que se pueden observar en la tabla 1.

Tabla 1**Organismos a nivel federal de Brasil con atribuciones en materia ambiental**

ORGANISMO	ATRIBUCIONES
Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)	Órgano consultivo y deliberativo del Sistema Nacional del Medio Ambiente (instituido por la Ley 6.938/81). Tiene como objetivo asesorar, estudiar y proponer al Consejo de Gobierno directrices de políticas gubernamentales para el medio ambiente y los recursos naturales, así como debatir sobre normas y estándares compatibles con la previsión constitucional respecto a garantizar un medio ambiente ecológicamente equilibrado para todos.
Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA)	Entidad autónoma federal vinculada al MMA que tiene las siguientes finalidades (Ley 7.735/1989): • ejercer el poder de policía ambiental; • ejecutar acciones de las políticas nacionales de medio ambiente relacionadas con las atribuciones federales, relativas a la licencia ambiental, al control de la calidad ambiental, a la autorización del uso de los recursos naturales y a la fiscalización, monitoreo y control ambiental; • ejecutar las acciones subsidiarias de competencia de la Unión, de conformidad con la legislación ambiental vigente; e • implementar la Política Nacional de Manejo del Fuego en tierras indígenas, en territorios reconocidos de comunidades quilombolas y otras comunidades, en asentamientos rurales federales y en otras áreas de la Unión administradas por la Secretaría del Patrimonio de la Unión del Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos, en asociación con los órganos y entidades gestoras correspondientes.
Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio)	Entidad autónoma federal vinculada al MMA que forma parte del Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama). Tiene las siguientes finalidades (Ley 11.516/2007): • ejecutar acciones de la política nacional de unidades de conservación de la naturaleza, relacionadas con las atribuciones federales respecto a la propuesta, implementación, gestión, protección, supervisión y monitoreo de las unidades de conservación establecidas por la Unión; • ejecutar las políticas relacionadas con el uso sostenible de los recursos naturales renovables, así como el apoyo a la extracción y a las poblaciones tradicionales en las unidades de conservación de uso sostenible establecidas por la Unión;

ORGANISMO	ATRIBUCIONES
	• fomentar y ejecutar programas de investigación, protección, preservación y conservación de la biodiversidad y de educación ambiental; • ejercer el poder de policía ambiental para la protección de las unidades de conservación establecidas por la Unión; y • promover y ejecutar, en coordinación con otros organismos y entidades involucradas, programas recreativos, de uso público y de ecoturismo en las unidades de conservación donde estas actividades estén permitidas.
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)	Entidad autónoma federal vinculada al Ministerio de Agricultura. Tiene como finalidad realizar el ordenamiento del territorio nacional.
Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (FUNAI)	Entidad autónoma federal vinculada al Ministerio de los Pueblos Indígenas. Tiene como objetivo proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas.

En vista de ello, se observa que, en el ámbito normativo nacional, el país cuenta con una amplia legislación en materia de acceso a la justicia ambiental, así como con órganos institucionales que respaldan la implementación de este derecho.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos enfrenta desafíos intrínsecos, como la excesiva burocratización, la insuficiencia de recursos financieros y humanos, y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Además, el historial de promesas políticas incumplidas, la corrupción y la falta de transparencia en la gestión pública alimentan el escepticismo y el desinterés de la población por participar y controlar la actuación de dichos órganos. A esto se suma el acceso desigual a la información, la falta de capacitación de los participantes y la influencia de intereses particulares, que comprometen la representatividad y la legitimidad de estos espacios.

El contexto socioeconómico y político del país, caracterizado por altos índices de violencia e impunidad, agrava estos desafíos, con lo que la tarea de proteger tanto el acceso a la justicia ambiental como a los defensores de los derechos humanos resulta continuamente ardua. Así, a pesar del marco normativo e institucional amplio, es imprescindible mitigar las barreras burocráticas, asegurar un financiamiento adecuado y promover una mayor integración entre las esferas del gobierno y la sociedad civil para garantizar la plena protección de estos defensores.

3. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL

En los últimos años, especialmente durante el período durante el que el gobierno federal estuvo dominado por iniciativas abiertamente contrarias a la implementación de la justicia ambiental que, a su vez, promovieron retrocesos en las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente, le correspondió al Poder Judicial implementar algunos avances desde la perspectiva jurisprudencial.

En este sentido, el Tribunal Supremo Federal declaró inconstitucionales los actos normativos que suprimían la participación de la sociedad civil en la gobernanza ambiental y que implicaban un grave retroceso en las políticas ambientales, ya que generaban un aumento en las tasas de deforestación. La corte suprema del país garantizó la participación de la sociedad civil en organismos que deliberan sobre las políticas ambientales brasileñas³, y ordenó la reestructuración del aparato estatal responsable de la fiscalización de infracciones ambientales, especialmente en referencia al bioma amazónico⁴.

El Poder Judicial brasileño también actuó con firmeza para asegurar que la sociedad civil tuviera pleno acceso a la información de carácter ambiental. Con ese fin, afirmó que el aparato estatal tiene el deber jurídico de ofrecer este tipo de información a la sociedad civil⁵, y que debe hacerlo considerando sus aspectos activos, pasivos y reactivos.

Finalmente, en cuanto a la protección de los defensores de derechos humanos, se ha vuelto común, en situaciones de ineficiencia de las instancias locales, el traslado de la

3 Al conferir a la colectividad el derecho-deber de proteger y preservar el medio ambiente ecológicamente equilibrado (art. 225), la Constitución Federal exige la participación popular en la administración de este bien de uso común e interés de toda la sociedad. Y lo hace tomando en cuenta dos razones normativas: la dimensión objetiva del derecho fundamental al medio ambiente y el proyecto constitucional de democracia participativa en la gobernanza ambiental. Análisis de la validez constitucional del Decreto 9.806/2019 a partir de las siguientes premisas jurídicas establecidas: (i) el perfil institucional normativo-deliberativo del CONAMA, (ii) el conjunto de reglas, instituciones y procedimientos formales e informales de la democracia constitucional brasileña, (iii) la igualdad política en la organización procedimental, y (iv) los derechos ambientales procedimentales y de participación en la gobernanza ambiental. El desmantelamiento de las estructuras orgánicas que hacen posible la participación democrática de grupos sociales heterogéneos en los procesos decisorios del CONAMA tiene como efecto la implementación de un sistema de decisión hegemónico, concentrado y no receptivo, incompatible con la arquitectura constitucional democrática de las instituciones públicas y sus exigentes condicionamientos. La discrecionalidad decisoria del jefe del Poder Ejecutivo en la reestructuración administrativa no es una prerrogativa exenta de límites, y con mayor razón en el ámbito de los Consejos con perfil deliberativo. El marco normativo que debe respetarse en la organización procedimental de los Consejos es, ante todo, una garantía de contención del poder del Estado frente a la participación popular, una misión civilizadora que el constitucionalismo se propone cumplir. El espacio decisorio del Ejecutivo no permite una intervención o regulación desproporcionada. La Constitución Federal no admite retrocesos bajo el argumento de libertad de configuración decisoria administrativa. La eficiencia y la racionalidad son vectores constitucionales que orientan al Poder Ejecutivo en la actividad administrativa, con el objetivo de garantizar la efectividad en la prestación de los servicios públicos, respetando límites mínimos razonables, bajo pena de retrocesos cualitativos en nombre de incrementos cuantitativos. Inconstitucionalidad del Decreto 9.806/2019. [ADPF 623, rel. in. Rosa Weber, j. 22-5-2023, P, DJE de 18-7-2023].

4 "Respetada la libertad de configuración del legislador infraconstitucional y de los órganos del Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno involucrados en la planificación y establecimiento de metas, directrices y acciones relacionadas con la preservación del medio ambiente en general, y de la región amazónica en particular, se considera inconstitucional la adopción de una postura estatal omisiva, deficiente o insuficiente para garantizar el grado mínimo necesario de eficacia, efectividad y eficiencia en la reducción sustancial del escenario de deforestación y degradación actualmente verificado". [ADPF 760 y ADO 54, rel. min. Cármen Lúcia, red. do ac. min. André Mendonça, j. 14.03.2024, P, DJE de 26.06.2024.]

5 Tribunal Superior de Justicia. Tema IAC 13: "El derecho de acceso a la información en el Derecho Ambiental brasileño comprende: i) el deber de publicación, en internet, de los documentos ambientales en poder de la Administración no sujetos a sigilo (transparencia activa); ii) el derecho de cualquier persona y entidad de requerir acceso a informaciones ambientales específicas no publicadas (transparencia pasiva); y iii) el derecho a requerir la producción de información ambiental no disponible para la Administración (transparencia reactiva). Se presume la obligación del Estado en favor de la transparencia ambiental, siendo carga de la Administración justificar su incumplimiento, siempre sujeta a control judicial, en los siguientes términos: i) en la transparencia activa, demostrando razones administrativas adecuadas para la opción de no publicar; ii) en la transparencia pasiva, de encuadramiento de la información en las razones. El régimen registral brasileño admite la anotación de informaciones facultativas sobre el inmueble, de interés público, inclusive las ambientales. El Ministerio Público puede requerir directamente al oficial de registro competente la anotación de informaciones alusivas a sus funciones institucionales".

competencia a la justicia federal para que esta juzgue los casos de violencia contra dichos actores⁶.

Sin embargo, aunque Brasil cuenta con un amplio marco normativo e institucional destinado a garantizar y regular el derecho procesal a un medio ambiente equilibrado para todas las personas, alineado con su modelo de gobierno abierto, en la práctica, tanto la implementación como la efectividad del acceso a la justicia ambiental enfrentan, todavía, varios desafíos.

6 INCIDENTE DE DESPLAZAMIENTO DE COMPETENCIA. INVESTIGACIÓN POLICIAL. INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIO COMETIDO EN CONTEXTO DE CONFLICTO POR TIERRAS EN UNA ZONA RURAL REMOTA DE LA AMAZONÍA. SE DEMOSTRÓ GRAVE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS, INEFICACIA DE LAS INSTANCIAS LOCALES PARA INVESTIGAR EL DELITO Y RIESGO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL. SOLICITUD DECLARADA FUNDADA.

1. El Incidente de Desplazamiento de Competencia fue instituido por la Enmienda Constitucional n.º 45/2004, que insertó un § 5º en el artículo 109 de la Constitución Federal, atribuyendo a esta Corte la competencia para su juzgamiento.

En línea con el mandato constitucional, la Resolución STJ n.º 6, del 16/02/2005 promovió la inclusión de dicho incidente en el listado de asuntos sometidos a este Tribunal Superior, sin embargo, a falta de una norma legal que regule debidamente la previsión constitucional, no establece reglas que orienten el modo en que debe tramitarse y procesarse.

2. La jurisprudencia ha consagrado tres presupuestos principales que deben cumplirse simultáneamente para la admisión del Incidente de Desplazamiento de Competencia: (i) la constatación de una grave violación efectiva y real de derechos humanos; (ii) la posibilidad de responsabilidad internacional, derivada del incumplimiento de obligaciones asumidas en tratados internacionales; y (iii) la evidencia de que los órganos del sistema estatal no tienen condiciones para continuar desempeñando la función de investigar, procesar y juzgar el caso con la debida imparcialidad.

3. En los juicios de los IDC n.º 3/GO y 5/PE, la Tercera Sección de esta Corte resaltó que el desplazamiento de competencia efectuado en el incidente constitucional, por tratarse de una excepción a la regla general de competencia absoluta, solo debe realizarse en situaciones excepcionálísimas, mediante la demostración de su necesidad e imprescindibilidad, “ante pruebas que revelen negligencia, desinterés, falta de voluntad política, carencia de condiciones personales y/o materiales de las instituciones, o de una u otra de ellas, responsables de investigar, procesar y sancionar a los responsables de la grave violación de derechos humanos, en cuanto a llevar adelante la rendición de cuentas de los involucrados en la conducta delictiva, a fin de no vaciar la competencia de la Justicia Estatal ni inviabilizar el funcionamiento de la Justicia Federal” (IDC 5/PE, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, Tercera Sección, juzgado el 13/08/2014, DJe 01/09/2014). De este razonamiento, se desprende el carácter de excepcionalidad de la medida determinada en el incidente.

4. En el sumario del IDC n.º 1/PA, la Tercera Sección de esta Corte consignó que “Todo homicidio doloso, independientemente de la condición personal de la víctima y/o de la repercusión del hecho en el ámbito nacional o internacional, representa una grave violación al mayor y más importante de todos los derechos del ser humano, que es el derecho a la vida, previsto en el artículo 4.º, inciso 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Brasil es signatario en virtud del Decreto n.º 678, de 6/11/1992” (IDC n.º 1/PA, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Tercera Sección, juzgado el 8/6/2005, DJ del 10/10/2005, p. 217).

5. Situación en la que, tras el asesinato de un líder de la zona rural del Seringal São Domingos, en el Municipio de Lábrea/AM, en marzo de 2019, en un contexto en el que cuatro individuos encapuchados iniciaron un intenso tiroteo contra los pobladores de la región y prendieron fuego a sus viviendas, exigiendo que todos abandonaran el lugar bajo amenaza de muerte, la investigación policial recién fue iniciada en agosto de 2020 y, hasta agosto de 2024, no hay indicios de que se haya realizado diligencia alguna en el lugar del crimen por parte de la autoridad policial con el objetivo de esclarecer los hechos. Consta, además, que en mayo de 2022, la autoridad policial local reconoció no contar con recursos materiales (combustible), técnicos ni de personal (solo dispone de dos investigadores policiales para atender a una población superior a 50,000 habitantes) para realizar las diligencias necesarias en el lugar del delito, ubicado a unos 850 km del Municipio de Lábrea/AM, en una zona de difícil acceso, y solicitó el traslado de la investigación a la Delegación Especializada de Represión al Crimen Organizado (DRCO).

Autorizada la solicitud por la autoridad judicial en agosto de 2022, la decisión no fue cumplida, lo que motivó el envío de un oficio al Secretario de Seguridad Pública de Amazonas el 04/04/2023. Sin embargo, recién el 21/02/2024 (diez meses después) se cumplió la orden judicial, con la designación del Director de la DRCO para conducir la investigación, lo que evidencia la incapacidad del ámbito estatal para ofrecer una respuesta rápida, efectiva y eficaz ante el delito de homicidio en cuestión.

6. En la situación examinada, la ineficacia del Poder Estatal para investigar la comisión de un delito grave contra la vida podría generar responsabilidad internacional del país por el incumplimiento de los artículos 1.º, 4.º, 5.º, 8.º, 11.º y 25.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que protegen, respectivamente, la obligación de respetar los derechos consagrados en la Convención, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho del ciudadano a garantías judiciales de un debido proceso legal dentro de un plazo razonable, el derecho del ciudadano a la protección del honor y la dignidad, y, por último, el derecho a la protección judicial.

Esta posibilidad gana fuerza al observar que, en situaciones similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Brasil por la ineficacia estatal al investigar violaciones de derechos humanos ocurridas en conflictos por tierras, en los casos Garibaldi vs. Brasil (2009), Sebastião Camargo Filho (2009) y Sales Pimenta vs. Brasil (2022).

7. Comprobada la ineficacia estatal de los agentes públicos en la conducción de la investigación, debido a la falta de recursos por parte de la autoridad policial para llevar a cabo la debida averiguación de los hechos relacionados con el homicidio en cuestión, lo que resultó en inercia estatal y en la no conclusión del proceso policial, sumado al hecho de que existe riesgo de responsabilidad internacional, queda demostrada la situación de excepcionalidad indispensable para acoger la solicitud de desplazamiento de competencia.

8. Precedente del STJ: IDC n. 22/RO, relator Ministro Messod Azulay Neto, Tercera Sección, juzgado el 23/8/2023, DJe de 25/8/2023.

9. Solicitud de desplazamiento de competencia juzgado precedente.

(IDC n. 32/AM, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Tercera Sección, juzgado el 28/8/2024, DJe de 3/9/2024).

3.1. Sobre el acceso a la justicia ambiental

Uno de los mayores obstáculos para el acceso a la justicia ambiental en Brasil reside en las fragilidades institucionales y en la complejidad del marco jurídico existente. Como se pudo observar en el punto anterior, el sistema jurídico ambiental brasileño está compuesto por numerosos decretos, leyes, resoluciones y normas complementarias que, en muchas ocasiones, resultan difíciles de comprender y utilizar por parte de la población, especialmente por quienes tienen menor acceso a educación y recursos. La aplicación ineficaz de estas normas, sumada a la lentitud del sistema judicial, compromete la protección ambiental y el acceso a la justicia.

Además, la justicia ambiental en Brasil está profundamente afectada por las desigualdades socioeconómicas que atraviesan la sociedad. Comúnmente, las poblaciones más vulnerables —como las comunidades ribereñas, indígenas, quilombolas y habitantes de zonas periféricas— son las primeras y más gravemente afectadas por las degradaciones ambientales. Sin embargo, estas mismas comunidades enfrentan mayores dificultades para acceder a los mecanismos de justicia debido a la falta de recursos económicos, conocimientos jurídicos, acceso a abogados y apoyo técnico especializado.

Estas poblaciones también enfrentan barreras geográficas que dificultan el acceso a órganos judiciales y administrativos que tratan temas ambientales. En muchas regiones, la infraestructura es precaria y los servicios públicos son insuficientes, lo que hace que el acceso a estas instituciones sea costoso y demorado. Estas barreras limitan significativamente la capacidad de estas comunidades para reclamar sus derechos y buscar reparación.

Asimismo, aunque el derecho constitucional garantiza a todos la asistencia jurídica gratuita e integral, se observa una gran dificultad operativa en los órganos e instituciones que proveen dicha asistencia, por lo que existe una alta demanda en los servicios de la Defensoría Pública que no logra ser satisfecha. Por otro lado, más allá de la insuficiencia en la prestación de asistencia judicial a las poblaciones vulnerables, y considerando la gran cantidad de procesos judiciales en trámite, el sistema de justicia nacional ha enfrentado problemas de lentitud en la tramitación y resolución de demandas judiciales, lo que perjudica la atención plena y oportuna de quienes la necesitan.

La creación de los juzgados ambientales especializados representó, sin duda, un avance significativo para mitigar este problema. La especialización de estos juzgados promueve la priorización de estas cuestiones en el Poder Judicial, dado que asegura un espacio dedicado al debate y resolución de estos temas de manera institucional, independientemente de las preferencias individuales de los jueces. Esto no solo mejora la realización de los procesos, sino que también destaca, para los magistrados, las complejidades y los dilemas del derecho ambiental, como el conflicto entre desarrollo y preservación. Además, la especialización facilita la identificación de los jueces responsables de tratar el tema, y permite un seguimiento y una exigencia más efectivos por parte de la sociedad respecto de sus decisiones en materia ambiental.

Sin embargo, la efectividad de este sistema aún se ve limitada por la falta de capacitación y entrenamiento específico de magistrados y operadores del derecho en temas ambientales. Muchos jueces y profesionales del derecho no cuentan con el conocimiento técnico necesario para manejar la complejidad de las cuestiones ambientales, lo que resulta en decisiones judiciales inapropiadas o poco informadas. Esta falta de especialización puede llevar a subestimar o ignorar aspectos fundamentales

para la protección ambiental, especialmente en ambientes remotos y llenos de particularidades, como los que existen en la Amazonía.

A esto se suma el hecho de que, por sí sola, la actuación de los juzgados ambientales especializados es insuficiente para garantizar derechos sustanciales. El juez ambiental está condicionado por las acciones de otros actores sociales y públicos, y debe juzgar estrictamente con base en las peticiones de las partes y en los elementos del expediente. Incluso en la protección de derechos difusos y colectivos, es imperativo que mantenga su imparcialidad, sin poder investigar infracciones ni determinar culpables por iniciativa propia, aunque sea con la intención de proteger el medio ambiente.

Ante esto, otro gran desafío es dotar a las demás instituciones y a la sociedad de medios materiales y financieros que efectivamente permitan atender la demanda de una actuación proactiva en la búsqueda de la justicia ambiental. Los agentes públicos y sociales frecuentemente fallan en asegurar la debida protección ambiental. El sector público, en particular, a menudo resulta ineficaz en la fiscalización y la sanción debido a estructuras burocráticas rígidas, la insuficiencia de recursos y el desajuste entre sectores técnicos y políticos, lo que genera conflictos que afectan la eficiencia de las acciones.

En los últimos años, el país enfrentó una grave crisis de gobernanza ambiental, marcada por el debilitamiento de instituciones responsables de la fiscalización y protección, como el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). Existen registros de presiones políticas para flexibilizar normas ambientales y debilitar los mecanismos de control y rendición de cuentas.

El poder económico y la influencia de las grandes corporaciones —especialmente en sectores como la minería, los agronegocios y la infraestructura— tienen un impacto significativo en las decisiones políticas y administrativas relacionadas con el medio ambiente. Estas influencias suelen resultar en la prevalencia de los intereses económicos sobre las cuestiones ambientales y en la marginación de las voces de las comunidades afectadas, esto deriva en el debilitamiento de los instrumentos de participación pública.

3.2. Sobre la participación social

Aunque existen varios mecanismos que posibilitan e incentivan una participación social efectiva, se observa una falta de representatividad en los procesos decisorios ambientales. Las deficiencias y vacíos en la implementación de los mecanismos de participación previstos legalmente van desde su inexistencia o funcionamiento inadecuado hasta la dificultad para participar que enfrentan los actores sociales con menos recursos: todo ello agrava la exclusión de los grupos vulnerables. Mientras algunas políticas prevén instrumentos de participación en varias etapas, otras, como las de infraestructura y energía, aún carecen de estos mecanismos. Cuando sucede, la participación suele llevarse a cabo en etapas finales del proceso decisorio, lo que limita la capacidad de modificar propuestas originales. Además, muchas sugerencias públicas no son consideradas, lo que genera desconfianza y desmotiva la participación.

Los procesos participativos frecuentemente utilizan un lenguaje técnico que ignora las especificidades socioculturales de los grupos vulnerables. En los últimos años, esta situación se agravó con la reducción del número de representantes de la sociedad y la eliminación de consejos ambientales, particularmente a nivel federal, con lo que

se restringe, aún más, su participación en temas ambientales. Así, aunque existen normas que promueven la inclusión, como la obligatoriedad de audiencias públicas en el licenciamiento ambiental, la efectividad de estos mecanismos se ve frecuentemente comprometida. Las audiencias públicas, cuando se realizan, muchas veces son limitadas, con poca difusión y en horarios o lugares que dificultan la participación popular.

Los procesos de consulta y consentimiento de las comunidades afectadas, cuando ocurren, suelen ser inadecuados: existen reportes de manipulación y coacción; además, la falta de reconocimiento pleno de los derechos de las comunidades tradicionales e indígenas, muchas veces, resulta en decisiones que no reflejan sus intereses y necesidades. La subrepresentación de estas comunidades en consejos y comités ambientales también contribuye a la marginación de sus voces e intereses.

3.3. Sobre el acceso a la información

En cuanto al pilar de la información, también existe una serie de obstáculos que impide su plena realización en Brasil. Ello genera problemas que dificultan el control social de la ejecución de políticas públicas tanto por parte de investigadores, periodistas y organizaciones sociales como de los pueblos tradicionales afectados directamente por dichas políticas.

A pesar de la existencia de normas que garantizan el acceso, como la Ley de Acceso a la Información y la que establece la obligación legal de transparencia ambiental, la puesta a disposición de datos e información ambiental sigue siendo deficiente. Muchas veces, los organismos ni siquiera cuentan con la información. En otras ocasiones, la información es suministrada de forma fragmentada, desactualizada o en formatos que dificultan la comprensión y el uso por parte de la población. Es cierto que los organismos pueden crear páginas y actualizar sus bases de datos directamente en el Portal Brasileño de Datos Abiertos, desarrollado para centralizar los repositorios de datos del gobierno federal disponibles por transparencia activa; hay, sin embargo, y solo por poner un ejemplo, registros duplicados o incluso triplicados. Además de dificultar la consulta, pues exige que el ciudadano conozca la existencia de más de un portal de acceso, esta multiplicidad también genera descoordinación en la información. Se observa un anacronismo en la actualización de bases iguales en cada sitio y diferentes nombres para un mismo conjunto de datos de un sistema a otro.

Asimismo, diversos datos de importancia crucial no son producidos por organismos oficiales. Esto ocurre, por ejemplo, con los datos estructurados sobre las invasiones de tierras indígenas, que no son monitoreados ni sistematizados por los órganos competentes. Un informe de la Contraloría General de la Unión (CGU) indica que, desde 2018, no se ha actualizado al menos el 22 % de las bases puestas a disposición por 24 organismos federales con actuación en políticas socioambientales.

Por otra parte, hay casos en los que existe información, pero esta no es confiable y además es difícil de entender. Un ejemplo bastante significativo es el de los datos producidos en el marco del Registro Ambiental Rural, destinado a integrar la información ambiental de las propiedades rurales con miras a un planeamiento ambiental y económico para combatir la deforestación. A pesar de que la existencia del sistema se fundamenta en intenciones legítimas, la falta de validación de los datos y la superposición excesiva de áreas terminan generando el efecto contrario al deseado. Además, la falta de publicación de la información relacionada con la titularidad de inmuebles rurales incumple y perjudica diversas políticas públicas federales, así como políticas públicas internacionales con las cuales Brasil se ha comprometido. En

la práctica, esta situación dificulta la prevención y el combate contra la devastación de los bosques brasileños.

Finalmente, la falta de infraestructura tecnológica adecuada y el bajo nivel de alfabetización digital en gran parte de la población también dificultan el acceso a la información disponible en línea. Incluso cuando existen plataformas y portales de datos ambientales, la complejidad de los sistemas y el lenguaje técnico utilizado pueden ser una barrera para los ciudadanos comunes, especialmente para aquellos con menor grado de instrucción.

3.4. Sobre la protección de los derechos humanos

La protección de los defensores de derechos humanos enfrenta una serie de desafíos. La ONG Terra de Direitos (Silva, 2023) registró, entre 2019 y 2022, un total de 1171 casos de violencia contra estos actores. De ellos, casi la mitad ocurrió en la región amazónica, que concentra el 56 % de la población indígena del país. Las amenazas representan la mayor parte de los casos registrados, pero la alarmante cifra de 169 asesinatos de defensores de derechos humanos en ese periodo resulta estremecedora. Un punto que demuestra la fragilidad del sistema de protección de los defensores de derechos humanos en Brasil es el hecho de que 140 de las personas asesinadas luchaban por el derecho a la tierra, al territorio y a un medio ambiente ecológicamente equilibrado. Además, la gran mayoría de las personas asesinadas eran indígenas y afrodescendientes.

Para superar estos desafíos, es necesario un esfuerzo conjunto del sector público, la sociedad civil y las instituciones educativas y de investigación. La construcción de una cultura política democrática y participativa es fundamental. Esto se puede conseguir mediante, por ejemplo, la valorización de los defensores de los derechos humanos, la promoción de instituciones fuertes, la educación ciudadana, el fortalecimiento de los mecanismos de control social y la garantía de transparencia en la gestión pública. Asimismo, la superación de las desigualdades socioeconómicas es clave para asegurar la inclusión y la participación de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Es imprescindible invertir en políticas públicas que promuevan la justicia social, la educación de calidad, la generación de empleo e ingresos, y la reducción de las desigualdades.

El acceso a información calificada y transparente debe ser universal, mediante el uso de lenguajes accesibles y la diversificación de los canales de comunicación. Las estructuras y los procesos participativos deben ser perfeccionados para garantizar la representatividad de distintos grupos sociales, el acceso igualitario a la información, la capacitación de los participantes y la creación de mecanismos para prevenir la influencia de intereses particulares.

3.5. Sobre el Acuerdo de Escazú

En definitiva, la participación social en asuntos ambientales es esencial para la construcción de un futuro sostenible y justo. Superar los desafíos que la limitan es un imperativo para asegurar la efectividad de la justicia ambiental y la construcción de una sociedad más democrática y participativa.

Se observa, por lo tanto, que la ratificación del Acuerdo de Escazú puede traer numerosas ventajas para Brasil, que beneficiarían tanto el acceso a la justicia ambiental

y a la participación social como la protección de los derechos humanos, y fortalecerá, en general, la gobernanza ambiental en el país.

Como ya se mencionó, el Acuerdo de Escazú promueve la democracia ambiental al asegurar el acceso a la información ambiental de manera rápida y comprensible, con lo que aumenta la transparencia y la rendición de cuentas en temas ambientales. Además, fortalece la participación pública en los procesos de toma de decisiones, lo que resulta en políticas más inclusivas y representativas de las necesidades de la población. El Acuerdo de Escazú también protege a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, y con ello aumenta la seguridad de quienes trabajan para proteger el medio ambiente en Brasil.

Al alinear sus políticas ambientales con los principios e instituciones establecidos en el marco del Acuerdo de Escazú, Brasil puede fortalecer la gobernanza ambiental y la eficacia de sus instituciones judiciales y administrativas para lidiar con cuestiones de justicia ambiental. Esta implementación también puede mejorar las políticas públicas ambientales al promover enfoques más sostenibles y resilientes.

La ratificación del acuerdo puede mejorar la imagen internacional de Brasil como un país comprometido con la protección ambiental y los derechos humanos, lo que atraería inversiones verdes y mejoraría las relaciones diplomáticas. Esto también favorecería la cooperación regional entre los países de América Latina y el Caribe, y fomentaría el intercambio de mejores prácticas, tecnologías y apoyo en desafíos comunes. Además, el mayor acceso a la información y la participación pública, al promover un desarrollo más armonioso y sostenible, pueden ayudar a mitigar conflictos sociales relacionados con proyectos que impactan el medio ambiente.

En resumen, la ratificación del Acuerdo de Escazú puede traer importantes avances para Brasil, fortalecer la gobernanza ambiental, promover los derechos humanos y contribuir a la sostenibilidad a largo plazo, lo cual puede evidenciarse a partir del análisis de los casos prácticos que se presentan en el siguiente apartado.

4. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

4.1. Caso 1:

Reparación del desastre ambiental en la ciudad de Mariana, Minas Gerais

Entre los casos que ejemplifican el acceso a la justicia ambiental en el país, el desastre ambiental ocurrido en la ciudad de Mariana, en el estado de Minas Gerais, se considera uno de los mayores litigios estructurales en materia ambiental a nivel mundial.

El desastre ambiental tuvo lugar el 5 de noviembre de 2015, cuando se rompió la represa de relaves mineros de Fundão, operada por Samarco Mineração S.A. (una joint venture entre Vale S.A. y BHP Billiton). Este evento se considera el mayor desastre ambiental en la historia de Brasil y tuvo profundas consecuencias ambientales, sociales y económicas.

La represa de Fundão fue construida para almacenar residuos mineros, que incluyen agua, partículas de mineral y productos químicos utilizados en el proceso de tratamiento del mineral de hierro. El colapso se produjo debido a una combinación de factores,

entre ellos fallas estructurales y operativas. Estudios posteriores señalaron problemas de ingeniería en la represa, como errores en el diseño y la construcción, así como deficiencias en el mantenimiento y monitoreo de la estructura.

Cuando la represa colapsó, aproximadamente 62 millones de metros cúbicos de residuos mineros fueron liberados, lo que formó una onda masiva de lodo tóxico que devastó todo a su paso. El lodo alcanzó el distrito de Bento Rodrigues en pocos minutos, destruyó completamente la comunidad y causó la muerte de 19 personas. Viviendas, escuelas, iglesias y otras edificaciones fueron arrasadas. Los residuos mineros siguieron el curso del río Doce, recorrieron cerca de 650 km, en el que afectaron a más de 40 municipios, hasta llegar al océano Atlántico. Este recorrido provocó una extensa degradación ambiental que afectó numerosas áreas a lo largo del río y destruyó hábitats acuáticos y terrestres: provocó la muerte de numerosos peces y otros animales, y contaminó el suelo y el agua con metales pesados y otros contaminantes, lo cual generó que muchos lugares sean inadecuados para la agricultura y el abastecimiento de agua potable.

Miles de personas se vieron afectadas, entre ellas habitantes de comunidades ribereñas y ciudades que dependían del río Doce, además de tres reservas indígenas y una amplia zona de vegetación nativa de la Mata Atlántica. Las consecuencias sociales y económicas incluyeron el desplazamiento de familias y la destrucción de propiedades, la pérdida de medios de vida, especialmente en sectores como la pesca, la agricultura y el turismo, y complicaciones de salud debido a la exposición a los residuos y la falta de agua limpia, todo lo cual afectó gravemente las formas de vida de las comunidades.

La recuperación de los daños causados por el desastre es un proceso largo y complejo que involucra diversas acciones, tales como la recuperación de las zonas afectadas por el lodo, el restablecimiento de las comunidades e infraestructuras destruidas, el monitoreo ambiental continuo para evaluar la calidad del agua y la salud de los ecosistemas afectados, y la ejecución de programas de compensación y reasentamiento para las familias damnificadas.

Debido a esto, el desastre desencadenó una serie de acciones legales e investigaciones: se iniciaron casi 100 000 procesos judiciales contra Samarco y sus controladoras Vale y BHP Billiton con el propósito de garantizar la reparación de los daños ambientales y la compensación a las víctimas.

Por la tramitación común de los procesos judiciales orientados a la reparación de daños ambientales, las personas afectadas tardarían décadas en obtener una solución a sus casos. Sin embargo, el enfoque del litigio de forma estructural, con un juzgado especializado y un esfuerzo de conciliación entre las partes, permitió una serie de acuerdos judiciales y extrajudiciales para garantizar de forma inmediata medidas como la asistencia técnica y financiera a las familias, el reasentamiento de las comunidades, la reparación de los daños y el pago de indemnizaciones.

Poco tiempo después de la tragedia se firmaron los Términos de Ajuste de Conducta (TAC), que otorgaba a las comunidades tradicionales afectadas por el colapso de la represa el derecho a participar en las instancias decisorias y consultivas del proceso de gestión de las medidas de reparación, además de garantizar el acceso a asesorías técnicas independientes. La gestión se basó en un modelo de cooperación: se creó una fundación privada (la Fundación Renova), encargada de administrar los fondos pagados por las empresas mineras responsables del colapso de la represa, y una entidad pública (el Comité Interfederativo), cuyas funciones eran orientar, acompañar, monitorear y fiscalizar la ejecución de las medidas impuestas a la fundación.

El Comité Interfederativo (CIF), establecido por el TAC de Gobernanza, estuvo conformado por representantes del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), el Gobierno federal, los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, los municipios afectados, las comunidades damnificadas, la Defensoría Pública y el Comité de la Cuenca Hidrográfica del río Doce, lo cual refleja la cooperación institucional para implementar medidas de recuperación de los daños causados por el desastre. También se crearon comisiones locales, cámaras regionales y un Foro de Observadores para garantizar la participación de las personas afectadas en las instancias decisorias y consultivas.

Se establecieron diferentes programas de reparación, organizados en 13 ejes (posteriormente ampliados a 14). Los ejes temáticos socioeconómicos fueron los siguientes:

- Organización social
- Infraestructura
- Educación, cultura y recreación
- Salud
- Innovación
- Economía
- Gestión del Plan de Acción

Por su parte, estos fueron los ejes socioambientales:

- Gestión de los relaves, recuperación y mejora de la calidad del agua
- Restauración forestal y producción de agua
- Conservación de la biodiversidad
- Seguridad hídrica y calidad del agua
- Educación, comunicación e información
- Preservación y seguridad ambiental
- Gestión y uso sostenible de la tierra
- Gestión del Plan de Acción

Además, se crearon programas automatizados de registro de víctimas y transferencia de recursos financieros, tales como los siguientes:

- Programa de Levantamiento y Registro
- Programa de Reembolso e Indemnización
- Programa de Indemnización Mediada (PIM),
- Programa de Apoyo Financiero de Emergencia
- Sistema de Indemnización Simplificada
- Programa de Indemnización por Daños al Agua

La solución inmediata y participativa implementada fue, en gran medida, positiva, lo cual permitió un acceso rápido a la justicia ambiental y garantizó medios de subsistencia efectivos para atender las necesidades inmediatas de las víctimas.

Se observa que la solución inicial adoptada en el caso de Mariana refleja la aplicación de algunos de los principios establecidos en el Acuerdo de Escazú, como se indica en la tabla 2.

Tabla 2
Medidas implementadas y su relación el Acuerdo de Escazú

MEDIDAS IMPLEMENTADAS	RELACIÓN CON EL ACUERDO DE ESCAZÚ
Suscripción inmediata de TAC amplios	Constituye un instrumento procedimental innovador orientado a asegurar la protección del derecho ambiental, con capacidad de fortalecer la capacidad de los operadores de justicia.
Composición plural de los órganos de gobernanza	Constituye un instrumento procedimental innovador orientado a asegurar la protección del derecho ambiental mediante el establecimiento de disposiciones específicas que promueven la participación efectiva de la sociedad.

La solución inicial que se encuentra en el caso del desastre de Mariana, si bien tuvo varios aspectos positivos y permitió el mantenimiento rápido de la subsistencia de las poblaciones afectadas, se mostró insatisfactoria para los fines de una reparación irrestricta e integral del daño, especialmente porque la Fundación Renova comenzó a incumplir y cuestionar tanto las determinaciones del Comité Interfederativo como las acciones de reparación y compensación. El bajo desempeño de la fundación llevó a entidades públicas e instituciones de justicia a interponer nuevas acciones para exigir el cumplimiento del acuerdo, lo que, sumado a la lentitud del Poder Judicial, contribuyó al fracaso del modelo.

Se inició entonces un proceso de renegociación de los términos anteriormente acordados, con el que también se buscaba ampliar la participación social mediante la realización de numerosas audiencias públicas y visitas técnicas a las localidades afectadas. El propósito era recoger aspiraciones y propuestas de la comunidad para un nuevo acuerdo.

Por último, a finales de octubre de 2024, se firmó un nuevo acuerdo entre las instituciones públicas involucradas, el cual fue homologado por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. El acuerdo establecía la destinación de 170 000 millones de reales para la reparación de los daños ocasionados a los afectados por el desastre, entre los que se incluía a estados, municipios, comunidades tradicionales, empresas e individuos que se adhirieran a él.

El acuerdo incluyó disposiciones específicas destinadas a garantizar los derechos de pueblos indígenas, comunidades quilombolas y comunidades tradicionales afectadas por el desastre de Mariana. Se destinaron 7802 millones de reales para compensar los impactos socioeconómicos y socioambientales sufridos por estas comunidades, entre ellos, los daños morales colectivos. Además, el acuerdo asigna 198 millones de reales para financiar asesorías técnicas independientes, que ayudarán a estas poblaciones en el proceso de reparación. Entre los beneficios a ser entregados se encuentran el Auxilio de Subsistencia de Emergencia (ASE), el Auxilio Financiero de Emergencia (AFE), una asignación complementaria mensual —en caso de que el proceso de consulta a los grupos supere el plazo inicialmente definido— y una asignación de apoyo familiar.

Uno de los puntos clave del acuerdo fue asegurar el derecho a la consulta de los grupos afectados, lo que busca garantizar que estas comunidades sean escuchadas y participen activamente en las decisiones que les afectan. La Unión, en colaboración

con otros entes federativos, es responsable de organizar y conducir las consultas, que deben realizarse en un plazo de hasta 18 meses después de la homologación del acuerdo. Durante ese período, los beneficios del ASE y del AFE se pagarán de forma continua.

El nuevo acuerdo consideró fundamental que la consulta se realice de manera libre, previa e informada, respetando los métodos tradicionales de organización y toma de decisiones de cada grupo. Las reuniones deben llevarse a cabo en lugares accesibles, en lenguas o dialectos adecuados, y las comunidades deben recibir información detallada para que comprendan plenamente el impacto de las acciones previstas. De este modo, se garantiza el derecho a la acción y el acceso a la justicia, así como la contratación o mantenimiento de asesorías técnicas independientes. Después de cada consulta, se debe elaborar un informe que documente las decisiones y recomendaciones.

En caso de que las comunidades no estén de acuerdo con las propuestas, se realizarán ajustes y nuevas consultas hasta llegar a una resolución adecuada. Al final del proceso, si algún grupo no acepta los valores y la forma de autogestión propuestos, se mantendrán las obligaciones existentes antes de la renegociación. El Término de Liquidación de Daños Colectivos será elaborado de forma consensuada con los líderes de los grupos, lo que garantiza su participación en la definición de los términos de la reparación.

El acuerdo también contempla mecanismos para resolver posibles divergencias durante el proceso de consulta, entre los que se incluyen la mediación y otras formas de resolución de conflictos. Esto busca garantizar que todas las partes sean escuchadas y que las decisiones se implementen según lo acordado en las consultas. En resumen, el nuevo acuerdo busca garantizar la participación efectiva y la autonomía de los pueblos indígenas, las comunidades quilombolas y las comunidades tradicionales en la reparación de los daños ocasionados por el desastre de Mariana.

Sin embargo, incluso con tantas garantías, el nuevo acuerdo enfrenta críticas significativas, principalmente por parte de entidades que representan a las víctimas de la tragedia, quienes consideran insuficientes tanto los valores indemnizatorios establecidos como la participación de los afectados en las negociaciones que culminaron con el acuerdo. También se critica la exigencia de documentos para acceder a las indemnizaciones, lo que no solo deja sin beneficios a los trabajadores informales, sino que, además, vulnera el derecho al autorreconocimiento y a la consulta previa de las comunidades.

Se observa que, si el Acuerdo de Escazú ya estuviera en vigor en Brasil, el cumplimiento de los procedimientos allí establecidos podría ayudar realmente a la solución de estos impasses, en la medida en que el derecho a la consulta y el acceso a la justicia son pilares fundamentales para asegurar que las medidas de compensación sean adecuadas a las necesidades y especificidades de cada grupo, lo que promueve la justicia ambiental y la reparación integral de los daños sufridos.

4.2. Caso 2:

Acceso a la justicia para la lucha contra el trabajo esclavo

Otro caso emblemático en la implementación del acceso a la justicia ambiental es la iniciativa de la sociedad civil, liderada por la Universidad Federal de Pará, a través de la Clínica de Lucha contra el Trabajo Esclavo. Fundada bajo la Resolución 115/2022-GD/ICJ, la clínica estableció un vínculo con el Programa de Posgrado en Derecho (PPGD) y el Programa de Posgrado en Derecho y Desarrollo de la Amazonía (PPGDDA) de la

Universidad Federal de Pará. La implementación contó con financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos y del Ministerio Público del Trabajo en Pará y Amapá, además del apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).

La Clínica de Lucha contra el Trabajo Esclavo (CCTE) surgió como respuesta a una demanda regional crítica, dada la elevada incidencia de rescates de trabajadores en condiciones similares a la esclavitud en la región amazónica; esa lucha es un elemento esencial para asegurar la protección de los defensores de derechos humanos.

El trabajo esclavo ocurre en todo el país; sin embargo, el estado de Pará lidera el ranking negativo, con más de 12 000 trabajadores rescatados en condiciones similares a la esclavitud en los últimos años. Este estado también alberga el municipio con el mayor número de trabajadores rescatados, São Félix do Xingu, donde se registraron 1134 casos.

Es importante destacar que el Acuerdo de Escazú (art. 4.6) establece que cada parte debe garantizar un ambiente propicio para el trabajo de personas, asociaciones, organizaciones y grupos que promuevan la protección del medio ambiente, otorgándoles reconocimiento y protección. El trabajo en condiciones similares a la esclavitud constituye una violación evidente de esta disposición.

Bajo esta perspectiva, la CCTE es un instrumento emblemático de las iniciativas de la sociedad civil para fomentar la investigación y la enseñanza, así para fortalecer el monitoreo mediante el suministro de herramientas que ayuden a mitigar esta forma nefasta de trabajo, con especial énfasis en la información, la participación y el acceso a la justicia.

La CCTE actúa en tres niveles principales: enseñanza, investigación y extensión, cada uno con un enfoque específico para enfrentar el problema del trabajo esclavo contemporáneo y promover la justicia social.

En el nivel de enseñanza, la CCTE se dedica a la formación de diversos profesionales del sistema de justicia, entre ellos abogados, funcionarios judiciales, magistrados y miembros del Ministerio Público. La formación incluye cursos, seminarios y talleres que buscan capacitar a estos profesionales para identificar, combatir y prevenir prácticas de trabajo esclavo. Además, la CCTE realiza intervenciones en escuelas públicas de Belém y del interior del estado de Pará, donde desarrolla actividades educativas para sensibilizar a la población más joven sobre los derechos humanos y la importancia de erradicar este tipo de explotación.

En el ámbito de la investigación, la CCTE se concentra en la producción de datos y en la elaboración de trabajos científicos que den una luz con respecto a la realidad del trabajo esclavo en los estados de Pará y Amapá. Las investigaciones realizadas por los miembros de la clínica son fundamentales para mapear la extensión y las características del problema, dado que proporcionan una base empírica para la formulación de políticas públicas más eficaces. Además, los estudios de la CCTE contribuyen al debate académico y social sobre el trabajo esclavo, y promueven una mayor visibilidad del problema e incentivan a otras entidades e investigadores a dedicarse al tema. Este cúmulo de conocimientos se comparte mediante publicaciones, conferencias y colaboraciones con otras instituciones de investigación, tanto nacionales como internacionales.

Por último, la extensión desempeña un papel crucial en la actuación de la CCTE, ya que se enfoca en la prestación de asistencia legal directa a trabajadores víctimas de

esclavitud contemporánea. La clínica ofrece apoyo legal para que estos trabajadores puedan reclamar sus derechos y obtener reparaciones por los abusos sufridos. Este servicio de asistencia jurídica es vital para la reinserción social y económica de las víctimas, a quienes ayuda a reconstruir sus vidas con dignidad y seguridad.

La CCTE también colabora con otras entidades de defensa de los derechos humanos y organiza campañas de sensibilización para alertar a la sociedad sobre la persistencia del trabajo esclavo. La combinación de estas tres vertientes —enseñanza, investigación y extensión— hace que la actuación de la CCTE sea integral y eficaz, y contribuya significativamente tanto a la erradicación del trabajo esclavo como a la promoción de la justicia social y ambiental.

Por tanto, esta iniciativa contribuye, de manera contundente, con la implementación de los principios previstos en el Acuerdo de Escazú. En especial, con el acceso a la justicia, en la medida en que posibilita la atención jurídica a los trabajadores rescatados del trabajo esclavo contemporáneo. No solo se proporciona apoyo legal gratuito, sino que incluso se realizan la presentación y el seguimiento de acciones en la Justicia Laboral, así como el acompañamiento y la asistencia en la acusación ante la Justicia Federal.

Las actividades realizadas por la institución abarcan una serie de servicios esenciales destinados a brindar soporte integral a las víctimas, con el propósito de garantizar sus derechos y promover la justicia. Uno de los principales servicios es la consultoría jurídica, que ofrece asesoría legal para comprender las circunstancias específicas de cada víctima. Durante estas consultas, los abogados dedican tiempo a escuchar las historias de las víctimas y a evaluar detalladamente cada situación. Basándose en esta comprensión, ofrecen asesoría legal personalizada, adaptada a las necesidades particulares de cada individuo, a quien guían en los pasos que debe seguir para su defensa y reparación.

Además de la consultoría jurídica, la clínica se compromete con la representación legal de las víctimas en procesos judiciales. Esto implica asumir la responsabilidad de presentar los casos ante los tribunales y luchar por los derechos de las víctimas de manera vigorosa e informada. Los abogados que representan a las víctimas trabajan incansablemente no solo para buscar justicia, sino también para garantizar que los perpetradores sean responsabilizados por sus actos. Esta representación es vital para dar voz a las víctimas y asegurar que no estén solas frente al sistema judicial.

Otro aspecto fundamental del trabajo de la institución es el seguimiento de los casos. Este servicio implica monitorear de cerca cada caso, desde la denuncia inicial hasta la conclusión del proceso. Este acompañamiento, garantizado por la institución, asegura que todas las etapas legales se cumplan debidamente y que las víctimas estén continuamente informadas sobre el progreso de sus casos. Esto incluye actualizaciones sobre nuevas acciones, plazos legales y cualquier otra información relevante que pueda surgir a lo largo del camino. Con ello, se ofrece un soporte continuo y, a la vez, se reduce la ansiedad y el desgaste que muchos enfrentan durante el proceso judicial.

La clínica, además, se dedica a brindar apoyo en procesos de indemnización ayudando a las víctimas en la reclamación de indemnizaciones y otros derechos legales. Los especialistas trabajan para asegurar que las víctimas reciban una reparación justa por todos los daños y pérdidas sufridos, entre los que se incluyen daños morales, físicos y económicos. Paralelamente, la asesoría en derechos humanos es un servicio adicional esencial, que presta asistencia especializada en cuestiones de derechos humanos e implementa medidas de protección contra futuras violaciones. De esta forma, además

de resolver problemas inmediatos, la clínica promueve la seguridad y la protección continuas de las víctimas. Defendiendo constantemente los principios de dignidad y justicia para todos, se busca garantizar un futuro más seguro.

Por otro lado, la clínica actúa, en forma judicial y administrativa, en el acceso a beneficios sociales, tales como el seguro de desempleo. En 2024, la clínica facilitó a 16 personas el acceso a beneficios sociales y atendió a 41 personas en procesos judiciales ante la Justicia Laboral.

Respecto al fortalecimiento de los órganos responsables de la transparencia y el acceso a la información, la clínica trabaja con base en el sistema Ipê, que es el sistema de recopilación, concentración y tratamiento de denuncias de trabajo en condiciones similares a la esclavitud en el territorio brasileño. En 2024, la CCTE identificó a 24 personas víctimas de trabajo esclavo en Pará y registró sus casos en el sistema Ipê. Además, de acuerdo con lo mencionado, la clínica promueve acciones de capacitación para funcionarios de Justicia, Ministerio Público y prefecturas municipales en el estado de Pará sobre trabajo esclavo contemporáneo. De este modo, fortalece a los órganos encargados de identificar tales prácticas. En 2024, por ejemplo, se capacitó a 23 funcionarios en diversas ciudades de Pará.

Otra forma de garantizar el acceso a la información se realiza mediante cursos dictados en escuelas públicas de la región metropolitana de Belém sobre la práctica del trabajo esclavo. Asimismo, la clínica cuenta con estudios y herramientas de investigación importantes, entre los que destaca una base de datos sobre la jurisprudencia del Tribunal Regional del Trabajo de la 8ª Región y del Tribunal Regional Federal de la 1ª Región, así como un estudio sobre trabajo infantil y trabajo esclavo en la cadena productiva de açaí (o azai) en la región de Marajó-Pa.

En cuanto a la participación social, la CCTE fortalece la red de lucha contra el trabajo esclavo en Pará: formar parte integrante del flujo de atención a trabajadores rescatados de condiciones similares a la esclavitud y ocupa un lugar en la Comisión Estatal para la Erradicación del Trabajo Esclavo del Estado de Pará (COETRAE-PA). Con ello, la clínica actúa como representante de la sociedad civil ante los órganos responsables de fiscalizar el trabajo esclavo en Pará.

A través de convenios con la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), el Sindicato de Trabajadores Rurales de São Félix do Xingú y el Ministerio Público del Trabajo, la CCTE forma parte de una red de protección de denunciantes o grupos de protección a trabajadores víctimas de esclavitud contemporánea. En este sentido, la CCTE no solo presenta acciones para la protección de estos defensores de derechos humanos, sino que también garantiza refugio y medios financieros para su desplazamiento, además de accionar los órganos responsables para su protección.

Finalmente, cabe destacar que el principal proyecto en desarrollo actualmente en la CCTE está relacionado con el Programa para la Erradicación del Trabajo en Condiciones Similares a la Esclavitud en la Ganadería en el Estado de Pará, implementado por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), que busca mejorar los mecanismos institucionales para reducir la incidencia de violaciones derivadas del trabajo degradante en la ganadería. El proyecto se basa en la prevención, la protección de las víctimas y el procesamiento contra los delitos de trabajo forzoso; estos objetivos se consiguen con actividades que incluyen entrenamientos, diálogos con actores locales y articulación para fortalecer los servicios de referencia y protección para los sobrevivientes.

El proyecto clínico de la CCTE tiene un fuerte potencial de replicabilidad, dado que la creación de una clínica jurídica en el modelo de la clínica de lucha contra el trabajo esclavo requiere solo de financiamiento para infraestructura y personal, y la existencia de una institución de educación superior responsable. Actualmente, la propia CCTE está firmando alianzas —con la Universidad Federal del Sur y Sureste de Pará y con la Universidad Federal del Oeste de Pará— para implementar otras clínicas de lucha contra el trabajo esclavo en las ciudades de Marabá y Santarém, en el estado de Pará.

A pesar de que iniciativas como esta promueven de manera muy positiva la protección de los defensores de derechos humanos y el acceso a la justicia ambiental en los modelos establecidos por el Acuerdo de Escazú, todavía existen obstáculos para que la protección de los trabajadores en condiciones similares a la esclavitud sea efectiva, como se puede observar en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Regional Federal de la 1ª Región, que insiste en no reconocer el carácter penalmente punible de las prácticas reiteradas que someten a los trabajadores a condiciones degradantes en la Amazonía⁸.

Por ello, la ratificación del Acuerdo de Escazú por parte de Brasil podría fomentar la difusión de más iniciativas favorables, por lo que es de vital importancia el fortalecimiento del marco legal para que la actuación de los tribunales en este ámbito sea redirigida.

8 Pueden considerarse, por ejemplo, las siguientes sentencias de las salas penales del tribunal regional:

I. DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL. OMISIÓN DE ANOTACIÓN EN CTPS (ART. 297, §4.º, DEL CP). REDUCCIÓN A CONDICIÓN SIMILAR A LA DE ESCLAVO (ART. 149 DEL CP). MATERIALIDAD Y AUTORÍA NO COMPROBADAS. APELACIÓN DEL MPF NO PROSPERA. SENTENCIA ABSOLUTORIA CONFIRMADA. 1. La simple omisión de una anotación en la CTPS, por sí sola, no configura el tipo penal previsto en el §4.º del art. 297 del CP. La omisión debe tener la capacidad de engañar la percepción de quien consulte el documento supuestamente falsificado, lo cual no ocurrió en este caso, ya que no se probó la intención directa del acusado de defraudar al Estado (Seguridad Social). Jurisprudencia del TRF1. 2. No toda violación de derechos laborales configura trabajo esclavo. Si la violación de los derechos laborales es intensa y persistente, alcanza niveles extremos y los trabajadores son sometidos a trabajos forzados, jornadas extenuantes o condiciones de trabajo degradantes, es posible, en teoría, configurar la acción en el delito del art. 149 del Código Penal, pues los trabajadores reciben un trato similar al de esclavos al ser privados de su libertad y dignidad. (Inq. 3412, Relator: MARCO AURÉLIO, Relator del acuerdo: ROSA WEBER, Pleno del Tribunal, juzgado el 29-03-2012, ACUERDO ELECTRÓNICO DJe-222 DIVULG. 09-11-2012 PUBL. 12-11-2012 RTJ VOL-00224-01 PP-00284). 3. No se probó con suficiente certeza para fundamentar una condena con respecto a que el acusado tuviera intención de cometer o haya cometido las conductas prohibidas por el art. 149 del CP. La exposición de los trabajadores a condiciones laborales inadecuadas, aunque constituyen irregularidades y violaciones de la legislación laboral, no es suficiente para caracterizar el delito de reducción a condición similar a la de esclavo. En consecuencia, resulta desproporcionada la sanción penal contra la conducta del acusado. 4. La Defensoría Pública de la Unión cumplió uno de sus roles institucionales, lo que no constituye una actuación atípica, impidiendo así el pago de remuneración adicional a la ya recibida. Jurisprudencia del TRF1. 5. Apelación desestimada. (ACR 0002626-41.2012.4.01.3901, Jueza Federal Solange Salgado da Silva, TRF1 - Décima Sala, PJe 22/03/2024 Pág.).

II. PENAL. PROCESAL PENAL. APELACIÓN. REDUCCIÓN A CONDICIÓN SIMILAR A LA DE ESCLAVO. ART. 149, CAPUT, DEL CÓDIGO PENAL. ABSOLUCIÓN. FALTA DE PRUEBAS. ART. 386, I, DEL CPP. SENTENCIA CONFIRMADA. APELACIÓN DESFAVORABLE. 1. La condena por trabajo similar al de esclavo solo se justifica en casos graves y extremos, sin razonabilidad, cuando la violación a los derechos laborales es intensa y persistente, alcanzando niveles alarmantes, todo ello bajo el análisis de la prueba judicial, en los que efectivamente se produce la degradación del trabajador en su condición humana, al ser sometido, durante la ejecución de sus tareas, a constricciones económicas y personales (morales) inaceptables (ACR 0001624-13.2015.4.01.3907, Juez Federal Olinda Menezes, TRF1 - Cuarta Sala, PJe 02/02/2023 Pág.). 2. En el presente caso, no es posible imputar a los acusados la comisión del delito de reducción a condición similar a la de esclavo, ya que no se demostró una violación intensa y persistente de los derechos laborales, en los términos exigidos por la jurisprudencia de la 4ª Sala de este Tribunal, ni se comprobó el elemento subjetivo del tipo. 3. Tampoco se demostró el dolo necesario para una condena por el delito de omisión de información en la CTPS (art. 297, § 4.º, del CP). 4. Apelación desestimada. (ACR 1001664-56.2020.4.01.3307, Juez Federal César Jatahy, TRF1 - Cuarta Sala, PJe 11/01/2024 Pág.).

III. PENAL. REDUCCIÓN A CONDICIÓN SIMILAR A LA DE ESCLAVO (ART. 149 DEL CP). CONDICIONES DEGRADANTES DE TRABAJO. MATERIALIDAD Y AUTORÍA NO DEMOSTRADAS. APELACIÓN DESESTIMADA. 1. Se trata de una apelación interpuesta por el Ministerio Público Federal contra la sentencia que absolvió al acusado de la comisión del delito tipificado en el art. 149 del CP, con fundamento en el art. 386, III y V, del CPP. 2. La imputación delictiva se basó en el informe resultante de una fiscalización realizada en la propiedad del padre del apelado que, al calificar las condiciones de alojamiento, suministro de agua, alimentación e higiene encontradas en los frentes de trabajo como degradantes, concluyó en la caracterización de una situación de trabajo similar al de esclavo. 3. Aunque la documentación y la prueba oral producida en juicio confirman la simplicidad de las acomodaciones y condiciones laborales, no es posible reconocer como degradantes las condiciones descritas, que en verdad reflejan la realidad de la región donde ocurrieron los hechos. 4. El apelado no fue mencionado como responsable en el informe de la fiscalización ni fue objeto de sanciones. Además, se comprobó que sus condiciones laborales eran idénticas a las de los demás trabajadores, por lo que sería contradictorio considerarlo responsable de un delito del cual sería tanto víctima como victimario. 5. No existen pruebas de que el acusado haya cometido o contribuido consciente y voluntariamente a la comisión del delito previsto en el art. 149 del CPB, cuya materialidad tampoco fue plenamente demostrada. 6. Apelación desestimada. (ACR 0006488-54.2011.4.01.3901, Juez Federal Wilson Alves de Souza, TRF1 - Tercera Sala, PJe 13/07/2023 Pág.).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del estudio, se analizaron tanto la estructura normativa e institucional como los desafíos de la agenda de justicia ambiental en Brasil. Estos desafíos se ilustraron con los casos emblemáticos analizados. A partir de ahí, es posible trazar un paralelo entre las necesidades del país y las contribuciones que el Acuerdo de Escazú ofrece para superar los obstáculos. El Acuerdo de Escazú presenta un conjunto de directrices y mecanismos que pueden fortalecer la estructura de protección ambiental y el ejercicio de la ciudadanía en el país, por lo que resulta imperiosa su ratificación por parte de Brasil.

El **acceso a la información ambiental**, reconocido como derecho fundamental por el Acuerdo de Escazú, constituye la base para la participación pública efectiva y la rendición de cuentas en cuestiones ambientales. La falta de transparencia y la dificultad para acceder a datos relevantes sobre el medio ambiente representan un obstáculo significativo para la movilización social y la defensa del medio ambiente en Brasil. El Acuerdo de Escazú, mediante sus disposiciones, ofrece un marco legal para garantizar la accesibilidad y la calidad de la información ambiental, que empoderan a la sociedad civil y promueven la rendición de cuentas de los encargados de tomar decisiones.

El Acuerdo de Escazú (art. 5) define “información ambiental” como cualquier dato relacionado con el medio ambiente, sus elementos, recursos naturales, riesgos e impactos, además de la protección y gestión ambiental, y obliga a los Estados Parte a garantizar el acceso público a esa información sin necesidad de justificación, según el principio de máxima publicidad. Las autoridades competentes deben responder a las solicitudes de información en un plazo de hasta 30 días hábiles, prorrogables por diez días más en situaciones excepcionales, mediante justificación por escrito. El tratado también establece mecanismos para tratar las negativas de acceso (aunque considera las excepciones definidas por ley de forma restrictiva) con la carga de la prueba a cargo de la autoridad competente.

Además, incentiva la generación y divulgación proactiva de información ambiental, de forma sistemática y accesible, mediante el uso de nuevas tecnologías y datos abiertos. El acceso a la información ambiental debe ser gratuito, salvo cuando implique costos de reproducción o envío, los cuales deben ser razonables y previamente divulgados, con posibles exenciones para personas vulnerables.

En ese sentido, la ratificación del Tratado fomentaría en Brasil la implementación de mecanismos efectivos para garantizar el acceso a la información pública ambiental, en un lenguaje claro y accesible, a través de diferentes canales de comunicación (incluidas plataformas digitales y medios comunitarios). Además, obligaría al desarrollo de estrategias de comunicación para combatir la desinformación y las noticias falsas, lo que promovería el debate público con base en evidencias científicas e información confiable. A partir de la ratificación del Acuerdo, Brasil quedaría comprometido internacionalmente con la promoción de una educación ambiental crítica y transformadora en todos los niveles educativos, que le permitiría capacitar a la sociedad para una lectura crítica de la realidad socioambiental y el ejercicio de la ciudadanía.

La **participación pública**, además de ser un derecho fundamental, contribuye con la legitimidad de las decisiones, la incorporación de diferentes perspectivas y la construcción de soluciones más efectivas para los desafíos ambientales. En Brasil, la participación pública en decisiones ambientales aún enfrenta limitaciones, como la falta de información adecuada, la complejidad de los procesos y la dificultad de acceso

a los espacios de decisión. El Acuerdo de Escazú reconoce la participación pública como un elemento crucial para la toma de decisiones ambientales justas y efectivas; para garantizarla, ofrece un conjunto de directrices que fortalecen los mecanismos de participación pública y garantizan la inclusión y la efectividad de la contribución de la sociedad civil.

El Acuerdo de Escazú (art. 7) impone a los Estados Parte la obligación de garantizar una participación pública abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales con base en marcos normativos internos e internacionales. El tratado exige que se establezcan mecanismos de participación en procesos decisorios sobre proyectos, actividades y licencias ambientales con impactos significativos en el medio ambiente y la salud. Además, incentiva la participación en decisiones sobre planificación territorial, políticas, estrategias, planes, programas y regulaciones ambientales. Esta participación debe comenzar desde las etapas iniciales, en las que, además, se debe permitir que las observaciones y sugerencias de la sociedad civil influyan en la formulación de políticas y proyectos.

Para asegurar la efectividad de esta participación, el Acuerdo de Escazú establece directrices para ofrecer información relevante de forma clara, oportuna y comprensible, con la que se busca informar al público sobre la naturaleza de las decisiones, las autoridades responsables, los procedimientos de participación y los plazos. El público debe tener la oportunidad de presentar observaciones, las cuales deben ser debidamente consideradas antes de la decisión final. Después de la decisión, el público debe ser informado sobre los motivos, fundamentos y la consideración de las observaciones. El tratado también promueve la inclusión en foros internacionales sobre temas ambientales y la participación de grupos vulnerables, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales. Para ello, es necesario eliminar las barreras mediante medidas adaptativas, como traducciones y métodos culturalmente apropiados.

En Brasil, la ratificación del Acuerdo de Escazú contribuiría, entre otras cosas, al fortalecimiento de los mecanismos de participación existentes, como consejos y otros espacios de deliberación; así, garantizaría que estos tengan autonomía, representatividad y verdadera capacidad para influir en las decisiones. Esto implica asegurar que dichos espacios sean efectivos en la escucha y en la implementación de las demandas de la sociedad. Además, la ratificación del Acuerdo estimularía la creación de nuevas formas de participación, como asambleas comunitarias, foros temáticos y plataformas digitales, para incluir a diversos grupos sociales. En forma paralela, fomentaría la promoción de programas de capacitación para la participación social, lo que empoderaría a los ciudadanos y les permitiría tanto ejercer una ciudadanía plena como defender sus derechos de manera informada y activa.

El **acceso a la justicia** es reconocido como un derecho fundamental que garantiza la efectividad de los derechos humanos, incluido el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Este estudio demostró que la justicia ambiental, que busca la reparación de daños ambientales y la rendición de cuentas por delitos ambientales, enfrenta desafíos significativos en Brasil, como la lentitud de los procesos judiciales, la dificultad de acceso a la justicia por parte de las comunidades afectadas y la impunidad en casos de delitos ambientales. El Acuerdo de Escazú establece directrices para fortalecer el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos y la protección del medio ambiente.

El artículo 8 del Acuerdo de Escazú obliga a los Estados Parte a garantizar el derecho de acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de acuerdo con las garantías del debido

proceso legal. Esto incluye asegurar que la legislación nacional permita el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y apelar decisiones, acciones u omisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental, la participación pública en decisiones ambientales o cualquier acto que afecte negativamente al medio ambiente o viole leyes ambientales. El tratado también permite medidas cautelares y provisionales para prevenir o remediar daños ambientales; facilita la producción de pruebas del daño; y define mecanismos de reparación como restitución, restauración, compensación y sanciones financieras.

Además, el Acuerdo de Escazú enfatiza la necesidad de reducir las barreras de acceso a la justicia, para lo cual recomienda medidas para divulgar y hacer efectivos los derechos de acceso a la justicia, y los sistemas para la difusión de decisiones judiciales y administrativas. También aborda específicamente el apoyo a personas en situación de vulnerabilidad, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, y asegura que las decisiones judiciales y administrativas sean documentadas por escrito. El tratado reconoce la importancia de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales, como la mediación y conciliación, que prevengan y resuelvan disputas relacionadas con el medio ambiente.

La ratificación del Acuerdo de Escazú influiría en la priorización de acciones que incluyen la ampliación del acceso a asistencia jurídica gratuita y de calidad, a través de la Defensoría Pública y otras instituciones, lo que aseguraría que todos los ciudadanos, independientemente de su condición socioeconómica, puedan acceder a la justicia. Esto también fomentaría la simplificación de los procesos judiciales en temas ambientales, que deben hacerse más accesibles para la población en general. Además, podría movilizar el fortalecimiento de mecanismos de mediación y conciliación en conflictos socioambientales, con lo que brindaría soluciones más rápidas, justas y efectivas para prevenir o resolver disputas relacionadas con el medio ambiente.

Además, el Acuerdo de Escazú reconoce a los defensores de derechos humanos en temas ambientales, así como su importancia para la protección del medio ambiente y la promoción de la justicia ambiental. Por ello, contempla medidas para garantizar la seguridad y el libre ejercicio de la ciudadanía para estos individuos y grupos. En Brasil, los defensores de derechos humanos en temas ambientales enfrentan amenazas, violencia y criminalización que ponen en riesgo sus vidas y la efectividad de su trabajo. El Acuerdo de Escazú, a través de sus disposiciones, busca fortalecer la protección a estos defensores al crear un ambiente más seguro para la defensa del medio ambiente.

La agenda que surgiría para Brasil a partir de la ratificación del Acuerdo, conforme con lo dispuesto en su artículo 9, involucra la implementación de medidas sólidas para garantizar un entorno seguro para los defensores de derechos humanos en cuestiones ambientales. Esto incluye reconocer, proteger y promover los derechos fundamentales de estos defensores, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y de expresión, a la reunión y la asociación pacíficas, y la libre circulación. Brasil también estaría obligado a adoptar medidas preventivas, investigativas y punitivas efectivas para lidiar con amenazas, ataques e intimidaciones contra estas personas y organizaciones, y debe garantizar que puedan trabajar sin inseguridad. Estas acciones son esenciales para crear un espacio de trabajo seguro y libre de amenazas, que favorezca la defensa efectiva de los derechos ambientales y humanos en el país.

Además, en Brasil, la implementación de una agenda sólida de justicia ambiental requiere el desarrollo de capacidades en diferentes niveles, desde la capacitación de agentes públicos hasta el fortalecimiento de la sociedad civil. El Acuerdo de Escazú

ofrece un marco para la construcción de una agenda conjunta de justicia ambiental, basada en la cooperación y el intercambio de experiencias.

El artículo 10 del Acuerdo compromete a los Estados Parte, según sus prioridades y necesidades específicas, a crear y fortalecer sus capacidades nacionales para implementar el tratado. Esto incluye formar autoridades y agentes públicos en derechos de acceso ambiental; desarrollar programas de concienciación y capacitación para el público; fortalecer instituciones con recursos adecuados; promover la educación ambiental en todos los niveles; adoptar medidas específicas para grupos vulnerables; y mejorar la gestión de la información ambiental.

El artículo 11 complementa este enfoque enfatizando la cooperación internacional, especialmente con países menos desarrollados, a través de diálogos, seminarios, intercambio de expertos y asistencia técnica. También sugiere desarrollar materiales educativos, intercambiar experiencias sobre buenas prácticas y crear plataformas multisectoriales para la cooperación. Además, promueve la cooperación con Estados de otras regiones y organizaciones relevantes, y prevé la creación de un centro virtual de intercambio de información operado por la CEPAL.

La ratificación del Acuerdo de Escazú por parte de Brasil representaría un paso fundamental para fortalecer la agenda de justicia ambiental en el país. La implementación de las disposiciones del tratado contribuiría a superar los desafíos identificados. Esto se lograría promoviendo mayor transparencia en la información ambiental y mayor accesibilidad a esta, estableciendo mecanismos para garantizar el acceso a la información en poder del Estado, e incentivando la divulgación proactiva de datos relevantes y el uso de tecnologías de la información y comunicación para facilitar el acceso del público. Además, ampliaría los espacios de participación pública en las decisiones ambientales, con lo que podría asegurar mecanismos de participación desde las etapas iniciales de los procesos y considerar las observaciones del público.

El fortalecimiento del acceso a la justicia en cuestiones ambientales también sería una consecuencia directa, dado que garantiza el derecho a la reparación de los daños ambientales, la rendición de cuentas por delitos ambientales y la protección de los defensores de derechos humanos en temas ambientales. La implementación del Acuerdo, por un lado, exigiría la creación de un ambiente seguro para estos defensores, lo que implicaría combatir amenazas, violencia y criminalización; por otro, promovería el fortalecimiento de la cooperación regional para la implementación de la agenda de justicia ambiental, que fomentaría la colaboración entre los Estados Parte y otros actores para el fortalecimiento de las capacidades y el intercambio de experiencias en justicia ambiental.

Así, la ratificación y la implementación del Acuerdo de Escazú por parte de Brasil son imperativas para fortalecer la democracia ambiental, promover la justicia social y garantizar la protección del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. El Acuerdo de Escazú, con sus directrices y mecanismos, ofrece un camino para la construcción de un Brasil más justo, sostenible y democrático, donde se garantice y valore la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bodnar, Z; Cruz, P. (2011). "Acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental". *Revista Jurídica CCJ - FURB*, v. 15, nº. 30, p. 111-136, ago./dez. 2011.
- Coutinho, A. (s.f.). *Quem precisa de justiça climática no Brasil?* Observatório do Clima. https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/08/Quem_precisa_de_justica_climatica-DIGITAL.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.
- Acseirad, H.; Herculano, S.; Pádua, J. (org.). (2004). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Martinez-Alier, J. (2007). *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto.
- Santilli, J. (2006). Os 'novos' direitos socioambientais. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*. Ano VI, n. 9. Porto Alegre: Ed. PUC-RS, novembro 2006.
- Silva, A. (2023). *Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: 2019-2022*. Curitiba : Terra de Direitos.
- Tupiassu-Merlin, L. (2009). *Recherche sur le droit à l'environnement. Contribution de la fiscalité a sa réalisation: le cas brésilien*. Université Toulouse 1 - Capitole, Toulouse, 2009.



3

CHILE

Ezio Costa Cordella
Karla Vargas Arancibia
Sofía Rivera Berkhoff



JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE. AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A LA LUZ DEL ACUERDO DE ESCAZÚ Y EL GOBIERNO ABIERTO

**Ezio Costa Cordella, Karla Vargas Arancibia y
Sofía Rivera Berkhoff**

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Estado de la cuestión: marco legal e institucional
- 3 Implementación del modelo de Gobierno Abierto
- 4 Avances y desafíos para la justicia ambiental en Chile
- 5 Acuerdo de Escazú en Chile: implementación y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental
- 6 Conclusiones y recomendaciones
- 7 Bibliografía

RESUMEN

El presente informe evalúa la forma en que se garantiza el derecho de acceso a la justicia ambiental en Chile, explorando avances, desafíos y oportunidades en el contexto del Acuerdo de Escazú. En este documento, se reconocen algunos avances en el país, como la implementación de tribunales ambientales especializados y alguna jurisprudencia, pero también se detallan importantes barreras como la dispersión normativa, la falta de representación jurídica gratuita, los desafíos en la asequibilidad económica y técnica, así como las demoras en la resolución de conflictos. Estas limitaciones impiden garantizar plenamente los derechos de acceso a la justicia ambiental, especialmente si se comparan con el estándar del Acuerdo de Escazú.

La implementación del Acuerdo de Escazú en Chile, ratificado en 2022, ha sido limitada y requiere reformas legislativas y voluntad política para eliminar las desigualdades en los procesos judiciales y administrativos. En la escasa aplicación del Acuerdo destacan sentencias como la del Tercer Tribunal Ambiental (Rol 39-2023) y el caso “Aumento Vida Útil Plan Catemu”.

El informe también analiza el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú (2024-2030), que incluye 236 compromisos para mejorar el acceso a la justicia, información y participación ciudadana y el Protocolo para Defensores Ambientales. No obstante, su enfoque a largo plazo y la falta de avances inmediatos generan dudas sobre su impacto real.

Finalmente, se realizan algunas recomendaciones, que incluyen reforzar la representación gratuita, simplificar procedimientos dispersos, aplicar principios como el *in dubio pro* y asegurar la igualdad de condiciones entre actores en conflictos ambientales. Sobre todo, se subraya la urgencia de aplicar plenamente los estándares del Acuerdo de Escazú, garantizando derechos fundamentales y fortaleciendo la democracia ambiental en Chile.

PALABRAS CLAVE:

| acceso a la justicia ambiental | Acuerdo de Escazú |
| tribunales ambientales | democracia ambiental |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DECS	Dirección de Estudios de la Corte Suprema
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
PIPE	Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia, en términos generales y en materia ambiental en particular, es esencial para varios objetivos públicos inherentes a la organización democrática. En primer lugar, lo es para garantizar el funcionamiento del Estado de Derecho, cuestión mínima para el adecuado devenir de la sociedad. Sin un acceso a la justicia adecuado, es imposible que los abusos, ilegalidades y arbitrariedades de los miembros de la sociedad y sus dirigentes sean efectivamente controlados y sancionados. Por eso mismo, la ausencia del acceso a la justicia beneficia principalmente a las personas que pretenden cometer actos ilegales o irregulares.

Además, el acceso a la justicia es primordial para la protección de los derechos de las personas, cuya única garantía está precisamente en la posibilidad de solicitar la intervención de un tercero imparcial, el juez, cuando estos derechos sean vulnerados. Valga esto para cualquier tipo de derecho, pero hágase particularmente aplicable a los derechos humanos en tanto su violación proviene normalmente de personas o instituciones en posiciones de poder. Entre dichos derechos, precisamente el derecho al ambiente sano, como lo reconoce el Acuerdo de Escazú, o sano, limpio y sostenible, como lo ha reconocido la Asamblea General de las Naciones Unidas, depende del acceso a la justicia ambiental.

Una tercera cuestión es la incidencia de la labor del acceso a la justicia en la consecución de justicia en términos materiales y distributivos. Mientras el acceso a la justicia es un derecho esencialmente procesal, cuya garantía es la relación particularmente con la posibilidad de acudir ante instancias administrativas y jurisdiccionales en determinadas situaciones, es muy difícil pensar que la justicia distributiva sea posible de alcanzar sin este acceso a las instancias procesales que corrigen los aspectos jurídicamente injustos producidos por el actuar de uno o más sujetos jurídicos. Aun cuando se puedan disputar las lógicas distributivas que informan al derecho en un espacio-tiempo determinado, es innegable que existen dichas lógicas, que son empujadas por una determinada idea de la justicia y que cualquiera que sea esa idea requerirá de un cumplimiento efectivo de la normativa para que pueda desplegarse. Ese cumplimiento efectivo solo es posible cuando hay acceso a instancias que corrijan los incumplimientos, vale decir, cuando exista acceso a la justicia.

Por último, el acceso a la justicia llevado en concreto a materias ambientales funciona como uno de los tres derechos de acceso o procedimentales que, conjuntamente, permiten la existencia de la democracia ambiental. Este es un tipo de democracia especial anidada en la democracia de los países, pero que mira a la toma de decisiones en materia ambiental entendiendo que ellas no pueden ser tomadas solamente desde la abstracción y generalización que proponen las normas generales y la representación política, sino que requieren, además, de mecanismos específicos para integrar en esas decisiones a quienes son afectados directamente por ellas y tienen interés en estas. La integración de esas personas se produce con la trenza de derechos de acceso: a la información, para que exista una comprensión compartida de los asuntos en debate; a la participación, para que exista una deliberación conjunta sobre los elementos importantes para la toma de decisión; y a la justicia, para garantizar que los dos primeros se realicen, así como, en general, a la protección del derecho al ambiente sano.

Lo anterior, así como el contexto de la crisis climática y ecológica, son los precursores para que el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental haya encontrado un camino propio que se distancia de la comprensión general de este derecho, no solo por algunas aristas conceptuales que le son propias, sino también por ciertas prácticas e

instituciones que lo concretan y que no necesariamente se encuentran en otras áreas. Este informe presenta la manera en que el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental se ha concretado en Chile. Para ello ha sido importante analizar tanto los estatutos propios del país como aquellos que provienen del concierto internacional, donde resulta imprescindible explorar las normas de implementación del Acuerdo de Escazú, que será uno de los principales objetos de este estudio. Por lo mismo, se empezará por explicar el estado de la cuestión en Chile, describiendo los marcos legales e institucionales del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental. A partir de ello, se revisará cuáles son los principales desafíos para Chile en la materia, y luego se observarán algunas prácticas innovadoras que el país ha concretado, particularmente a propósito del Acuerdo de Escazú. Finalmente, se concluirá con algunas observaciones y recomendaciones que podrían ayudar en el camino hacia una implementación del Acuerdo de Escazú que permita superar las dificultades que el propio informe describirá.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

2.1. Normativa nacional

En Chile, el sistema de justicia ambiental es un sistema especializado, de forma tal que contempla una orgánica jurisdiccional que no forma parte del Poder Judicial, aun cuando se encuentra bajo la superintendencia correctiva, direccional y económica de la Corte Suprema (Ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, artículo 1). De esta manera, al analizar cuál es marco legal e institucional que permite el acceso a la justicia ambiental en Chile, se partirá de un análisis general del acceso a la justicia tanto en el ámbito constitucional como en tratados internacionales, en conjunto con un estudio de la normativa específica sobre la justicia ambiental en este nivel jerárquico. Sin embargo, a medida que se desciende en la estructura jerárquica de la normativa, se irá abandonando el estudio de las normas generales y se priorizarán las normas especiales de justicia ambiental, en virtud del sistema especializado que se describió previamente.

2.1.1. Normativa de rango constitucional

La Constitución Política de la República de Chile no establece de manera directa el acceso a la justicia entre los derechos que reconoce. Sin embargo, se ha comprendido que este derecho se encontraría reconocido a través del numeral 3 del artículo 19 (Soto, 2009). Esto es discutido, ya que el artículo en específico reconoce el derecho a “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, y establece ciertas garantías que, si bien podrían considerarse como elementos del acceso a la justicia (derecho a la defensa jurídica, asesoría jurídica gratuita, derecho a un defensor establecido por el Estado, prohibición de comisiones especiales, derecho a un proceso previo legalmente tramitado y tipicidad de los delitos), en virtud de la historia de la norma, así como en su interpretación literal se puede desprender que estas son garantías para los procesos penales en específico. Ello deriva en que no exista un derecho al acceso a la justicia general. Por lo demás, en la interpretación de este artículo realizada por el Tribunal Constitucional se habla de derecho de acceso al órgano jurisdiccional; derecho a la acción; derecho a la tutela judicial y derecho al proceso (Bordaí, 2011): ninguna de estas nomenclaturas podría considerarse un símil al acceso a la justicia, pues son más restringidas que aquella (Lillo, 2021).

En materia ambiental, tampoco se encuentra establecido el acceso a la justicia como derecho de forma explícita. La actual Constitución reconoce, en materia ambiental, únicamente el derecho “a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (artículo 19 número 8). Esta nomenclatura difiere de la forma en que internacionalmente se reconoce el derecho en cuestión, entre otras cosas porque la Constitución chilena hizo ese reconocimiento de manera muy previa a su difusión global (Carrasco, 2020). Ello redundaba en que exista una discusión abierta sobre si dentro del derecho reconocido constitucionalmente es posible también reconocer la existencia del derecho de acceso a la justicia como aspecto procedimental del derecho sustantivo antes mencionado (Vernet y Jaria, 2007). Si bien es posible llegar a una conclusión positiva respecto de la pregunta anterior, ello es parte de una compleja discusión interpretativa.

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho de acceso a la justicia, tanto de forma general como en materia ambiental, sí se encuentra reconocido a nivel constitucional a través de los tratados internacionales firmados por Chile. Estos tratados, cuando reconocen derechos fundamentales, forman parte del bloque de constitucionalidad chileno, a través del artículo 5 de la Constitución (Nogueira, 2015). De esta manera, se integra al ordenamiento nacional el acceso a la justicia de forma general reconocido en la Convención Americana de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹. De la misma forma con el Acuerdo de Escazú, firmado por Chile en 2022, cuyo artículo 8 reconoce el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Solo a través de esta última norma, se puede observar un reconocimiento de los principios de transparencia, participación y colaboración de las y los ciudadanas en el acceso a la justicia, lo que implica una incorporación normativa de los principios de la justicia abierta en Chile.

2.1.2. Normativa de rango legal

La jurisdicción sobre materias ambientales en Chile se encuentra fraccionada y dispersa. Mientras existan tribunales ambientales especializados, estos solo conocerán de las acciones civiles por daño ambiental, así como de aspectos contencioso-administrativos en un número acotado de procedimientos. Sus resoluciones, además, pueden ser objeto de recursos ante la jurisdicción ordinaria de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. Esta dispersión implica que existen causas que pueden ser conocidas por juzgados civiles (como aquellas relacionadas con el daño ambiental a personas determinadas, el derecho de aguas y el derecho minero), por juzgados de policía local (materias contencioso-administrativas en el ámbito municipal, urbanístico, de bosques y de pesca), por los tribunales penales (delitos ambientales) y por las cortes de apelaciones (vulneraciones al derecho fundamental).

El sistema de justicia ambiental es, como se mencionó, un sistema especializado, que se encuentra fuera del Poder Judicial en Chile. Por lo tanto, al analizar el acceso en la normativa de rango legal, se hará referencia principalmente a normativa especial de materia ambiental. Sin embargo, esto aplica concretamente al sistema de acciones, es decir, a lo relativo a la primera instancia judicial ambiental. Al encontrarse la jurisdicción ambiental sujeta a la superintendencia de la Corte Suprema, el sistema de recursos se entronca con la jurisdicción general, esto es, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.

¹ Aunque esto se realiza a través de una interpretación actual de los artículos de dichos tratados, que no lo reconocen explícitamente. Véase: Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013).

La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, de 1993, es la ley marco en materias ambientales en Chile. Esta no reconoce el acceso a la justicia ambiental, y al respecto solo regula la forma de llevar adelante algunas acciones en específico (la acción de reparación ambiental, por ejemplo, contemplada en el artículo 53). En cambio, la norma que mayor regulación establece en torno a la justicia ambiental es la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, de 2012.

En esta ley se reconocen las principales acciones en materia ambiental en Chile. Aquí ya se encuentra un aspecto a tener en consideración: más que reconocerse directamente que las personas cuentan con determinadas acciones, lo que la ley hace es establecer la competencia específica de los Tribunales Ambientales (art. 17), a partir de lo cual, en la práctica, se ha desprendido cuáles son las acciones de las que disponen las y los ciudadanos en materias ambientales. Esto quiere decir que, desde este punto, ya se puede ver que la ley no está inspirada en el acceso a la justicia, sino que tiene la intención de determinar aspectos formales del funcionamiento de los Tribunales Ambientales.

Lo mismo sucede con las demás garantías del acceso a la justicia ambiental. Si bien se pueden desprender de las normas de procedimiento ante los Tribunales Ambientales, no se encuentran reconocidas directamente por esta ley, lo cual hace más débil su protección. Así, por ejemplo, no se reconoce la legitimación activa amplia en todas las acciones que se contienen en la ley, sino que se reconoce legitimación activa distinta por cada acción (competencia de los Tribunales). De esta forma, en algunos casos habrá legitimación activa amplia (art. 18, n. 1), mientras que en otros habrá legitimación activa restringida (ar. 18, n. 2).

Tanto en lo no regulado por la Ley 20.600 como en los aspectos relativos a los recursos judiciales, la norma se remite a la normativa común y supletoria, el Código de Procedimiento Civil. Esto genera un gran problema para el acceso a la justicia ambiental, ya que, claramente, las normas generales no contemplan las garantías y los estándares de justicia específicos de la materia ambiental. Por ejemplo, los estándares de Escazú sobre acceso a la justicia ambiental establecen que los asuntos ambientales deben tratarse por tribunales con conocimientos especializados en la materia (artículo 8.3 letra a), lo cual no se garantiza de forma alguna cuando se trata de la jurisdicción común. Aun cuando actualmente se encuentra en vigencia un plan para la implementación del Acuerdo de Escazú², y se está discutiendo en el Congreso Nacional una ley de reforma de la Ley 20.600 (Boletín 16552-12), ninguna de estas posibilidades de adaptación de la normativa chilena al Acuerdo contemplan un cambio en la dinámica de los tribunales ordinarios con competencias ambientales.

Así, una de las dificultades que enfrenta este informe se relaciona con la dispersión antes señalada. Los Tribunales Ambientales apenas conocen de un número muy limitado de asuntos, y son las demás jurisdicciones quienes preponderantemente resuelven conflictos ambientales. En efecto, una de las acciones que sigue siendo más utilizada en materia ambiental, especialmente ante un asunto que no cuenta con acción específica, es el recurso de protección ambiental. Este recurso es conocido por la Corte de Apelaciones del lugar de los hechos, por lo que es resuelta por un tribunal de jurisdicción común, que no cuenta con conocimientos especializados ni aplica ninguna de las garantías específicas del acceso a la justicia ambiental. Por otro lado, aquellos asuntos que sí cuentan con una acción especial en materia ambiental

2

Véase la página web del Ministerio del Medio Ambiente sobre el Acuerdo de Escazú en Chile: <https://mma.gob.cl/escazu-en-chile/#pipe>

son resueltas por los Tribunales Ambientales, quienes, al menos en teoría, deberían aplicar las garantías de acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, cuando se intenten recursos, se dejarán de aplicar estas garantías, ya que los recursos serán conocidos por la jurisdicción común, la cual no cuenta con garantías de acceso a la justicia asimilables a las ambientales.

2.1.3. Normativa a nivel reglamentario y de protocolos

A nivel *infralegal*, no existe normativa que se refiera especialmente al acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, esta se ve garantizada cuando se trata de vías de reclamación tanto administrativa como judicial respecto de los diversos instrumentos de gestión ambiental del país, contenidos en las distintas normas ambientales y sectoriales. Estos instrumentos, normalmente contenidos en decretos supremos, son los que contendrán los elementos sustantivos que permitirán el acceso a la justicia, pues si bien ellos debieran tributar al derecho al ambiente sano, en la práctica son los que contienen las normas sustantivas que deben ser cumplidas por los agentes. Así, por ejemplo, una industria que produce impactos ambientales funcionará al alero de una Resolución de Calificación Ambiental, que es un instrumento de gestión, un acto administrativo y la principal fuente de obligaciones ambientales para el titular de un proyecto.

2.2. El Acuerdo de Escazú

Como se indicó, en Chile el único reconocimiento directo del acceso a la justicia ambiental es el Acuerdo de Escazú. El Acuerdo establece una serie de garantías y estándares para el efectivo acceso a la justicia, que permite la operatividad del derecho. La incorporación de las normas del Acuerdo de Escazú al ordenamiento jurídico chileno tiene gran relevancia en la materia, ya que, antes de su entrada en vigor, Chile se encontraba en una situación de debilidad institucional y normativa para asegurar el acceso a la justicia ambiental (Espacio Público, 2018). Esta característica se da en toda América Latina; sin embargo, como se puede desprender de un estudio sobre acceso a la justicia en asuntos ambientales en Latinoamérica realizado por la CEPAL (2018), si bien Chile cuenta con normas relativas a los ejes estratégicos sobre acceso a la justicia, no desarrolla de forma suficiente cada uno de estos ejes.

Entre las garantías más importantes en que el ordenamiento jurídico chileno presenta dificultades se encuentran específicamente la falta de asequibilidad (es decir, las barreras económicas y técnicas que impiden un acceso sustantivo), la carencia de legitimación activa amplia y la demora tanto en la resolución de conflictos como en la ejecución de sentencias (ONG FIMA, 2022). Estas garantías impactan directamente en la posibilidad de cumplir con los principios de justicia abierta, en tanto derivan en la falta de transparencia, inclusión y oportunidad (Espacio Público, 2018).

En ese contexto, el Acuerdo de Escazú se torna un instrumento crucial para la solución de estas dificultades, en tanto su objetivo “no es reconocer la tríada de derechos de acceso —que ya son derechos humanos consagrados—, sino garantizar su implementación plena y efectiva, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación” (Durán y Nalegach, 2020).

Por lo demás, el Acuerdo de Escazú no solo garantiza el acceso a la justicia, sino también los demás derechos de acceso, es decir, el derecho de acceso a la información y a la participación ciudadana. Esto es relevante, ya que esta tríada de derechos es interdependiente (Costa, 2020). Por lo tanto, para garantizar correctamente alguno de estos derechos, es necesario que se garanticen, en igual medida, los demás derechos.

Sin embargo, en Chile ninguno de los derechos de acceso se encuentra completamente garantizado. En tal sentido, se ha estudiado que el ordenamiento jurídico cumple de forma escasa e imperfecta las normas de garantía del derecho de acceso a la información del Acuerdo de Escazú, y cumple, también escasamente, las normas de garantía del derecho a la participación pública del mismo Acuerdo (ONG FIMA, 2020).

Por ello, debería ser prioritaria la implementación de las normas del Acuerdo en Chile, para garantizar, a su vez, la implementación plena y efectiva del acceso a la justicia ambiental. Al respecto, el Estado de Chile ha presentado acciones para la implementación del Acuerdo a partir de la COP 2 del Acuerdo de Escazú (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023). Además, se presentó el documento *Ruta para la implementación 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 en Chile* (CEPAL y Gobierno de Chile, 2024). En este documento se describen cada una de las acciones que el Estado ha tomado y se compromete a tomar para la implementación del Acuerdo.

Como se verá con más detalle en el punto 5.3, la ejecución efectiva de acciones para la implementación plena del acceso a la justicia ambiental en Chile aún no se encuentra en curso. En ese sentido, el país aún se encuentra en dificultades para garantizar el acceso efectivo y pleno a la justicia ambiental.

3. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO ABIERTO

La implementación del Gobierno Abierto en Chile ha sido un proceso gradual y constante desde su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2011. Inicialmente, el país estableció una Mesa de Trabajo Permanente, presidida por la Comisión de Probidad y Transparencia de la Secretaría General de la Presidencia, que incluyó representantes de la sociedad civil y la academia. Esta estructura sentó las bases para una colaboración multisectorial en la formulación y seguimiento de los planes de acción nacionales (SEGPRES, 2021).

A lo largo de los años, Chile ha desarrollado seis Planes de Acción Nacional, que han evolucionado desde un enfoque centrado en el gobierno ejecutivo hacia un modelo más inclusivo de Estado Abierto. El Sexto Plan de Acción, presentado en diciembre de 2023, marca un hito significativo al incorporar por primera vez compromisos de los tres poderes del Estado. Este plan fue cocreado por la Mesa Nacional de Estado Abierto, una instancia que incluye representantes de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, la Contraloría General de la República, la academia y la sociedad civil, con lo que se demostraba un enfoque más integral y participativo.

Entre los logros destacados de la implementación del Gobierno Abierto en Chile se encuentran la mejora en el acceso a la información pública, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la digitalización de trámites y servicios. Además, el país ha alineado sus esfuerzos de Gobierno Abierto con compromisos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de Escazú (SEGPRES, 2020).

En materia de acceso a la información pública, destacan iniciativas relacionadas con mejorar los estándares de transparencia municipal; en el Congreso Nacional, la apertura de datos del sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (SEGPRES,

2020); y, por parte de la Dirección de Aguas, el mejoramiento de los sistemas de acceso a información respecto de la gestión de recursos hídricos (SEGPRES, 2018).

En cuanto a la participación ciudadana se ha avanzado en el fortalecimiento de los Consejos de la Sociedad Civil y otros mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en el marco de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana. Además, se ha dado lugar a espacios formativos para las competencias ciudadanas requeridas para acceder y participar de manera efectiva en las oportunidades que promueve el Gobierno Abierto (SEGPRES, 2018).

Por su parte, la transformación digital del estado ha promovido la obligatoriedad del soporte electrónico para los procedimientos administrativos y dar validez a los documentos en papel digitalizado.

3.1. Estrategias y mecanismos implementados para promover un gobierno abierto en materia ambiental

La sinergia y los evidentes espacios de vinculación entre la política de gobierno abierto y la implementación del Acuerdo de Escazú son innegables (Sanhueza, 2020). El gobierno abierto engloba un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a fortalecer la gobernanza pública, basándose en los pilares de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración. Por su parte, el Acuerdo de Escazú proporciona un marco jurídico procesal que representa una oportunidad para garantizar la práctica de estos pilares en asuntos ambientales.

Existe un consenso sobre el evidente encuentro de objetivos entre ambos instrumentos, ya que velan por que las personas tengan posibilidades reales de ejercer sus derechos. Son los Estados los que deben definir los mecanismos, políticas y estrategias que garantizan la aplicación efectiva de las disposiciones del Acuerdo, los cuales, a su vez, pueden formar parte de los planes de acción diseñados por los Estados ante la Alianza para el Gobierno Abierto (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2021). Es decir, la puesta en marcha de las medidas de uno puede complementar y reforzar la implementación del otro.

Chile ha implementado ciertas estrategias y mecanismos para promover un gobierno abierto en materia ambiental. Sin embargo, la inclusión de temas ambientales en los Planes de Acción ha sido relativamente reciente. En los anteriores Planes de Acción de Gobierno Abierto, solo existieron algunas iniciativas directamente catalogadas como compromisos ambientales: Fortalecimiento de la Democracia Ambiental (2016, 2014) y Participación Pública en Asuntos Ambientales (2012), junto con algunos compromisos sectoriales en materias como gestión de aguas y uso de suelos (SEGPRES, 2021). Es en el quinto Plan de Acción en que se incluyen los primeros desafíos relacionados con la acción climática, para lo cual el Ministerio de Medio Ambiente se comprometió a la elaboración de Reportes de Sustentabilidad de las obras e inversiones públicas en los ámbitos de mitigación, adaptación e integración al cambio climático (SEGPRES, 2020). Ahora bien, en el Sexto Plan de Acción, Chile ha establecido como su compromiso 9 la “Coconstrucción y difusión del Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú”. Para ello, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) ha desarrollado el “Anteproyecto de Plan de Implementación para el Acuerdo de Escazú en Chile 2024-2030”, que ha considerado procesos de consulta pública, capacitaciones y una fase de participación temprana (SEGPRES, 2023). Este enfoque participativo es coherente con los principios del gobierno abierto.

Asimismo, el Sexto Plan de Acción de Estado Abierto de Chile incluye como desafío del gobierno abierto en el ámbito del clima y el medio ambiente el compromiso vinculado al Plan para el Acceso a Información Científica y Tecnológica sobre Cambio Climático. Para su implementación, se considera el diseño de una nueva estructura de gobernanza de datos que modifique todos sus procesos internos y sea sostenible, e incluya la creación de una plataforma que permita acceder a la información generada por el ministerio (SEGPRES, 2023).

3.2. Impacto del gobierno abierto en la efectividad de la justicia ambiental

El compromiso del Ministerio del Medio Ambiente en la generación de las políticas y estrategias para la implementación del Acuerdo de Escazú se ha convertido en una oportunidad para la aplicación de metodologías participativas aplicadas para su diseño. En particular, los esfuerzos de avanzar e identificar las necesidades a las que debe responder este Acuerdo han requerido una amplia participación ciudadana y un enfoque que invite a la coconstrucción de estos procesos.

El mayor hito ha sido la aprobación del Plan Nacional Participativo de Implementación de Escazú por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, el 15 de abril de 2024. Actualmente, este plan incluye 236 medidas comprometidas por diversos ministerios y servicios públicos que tienen por objeto fortalecer la democracia ambiental en Chile.

El proceso de consulta pública del Anteproyecto del Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú, también conocido como PIPE, se llevó a cabo entre junio y octubre de 2023, seguido por una etapa de participación ciudadana que concluyó en febrero de 2024. Durante esta fase, se recibieron más de 960 observaciones y se ejecutaron 74 actividades a lo largo del país, que incluyeron talleres regionales, encuentros con grupos vulnerables y cabildos autoconvocados. Según las cifras reportadas por el mismo ministerio, se registró la participación de 1743 personas, con una presencia mayoritaria de mujeres (Gobierno de Chile, 2024).

Como su aprobación es relativamente reciente, los efectos de la implementación no han podido verificarse. Si bien existe un hito de este proceso que considera una estrategia de socialización y comunicación del Plan que abre espacios para visibilizar estas medidas, no existen resultados que puedan ser medidos o reportados. De todas formas, el cumplimiento anticipado de las medidas comprometidas no deja de ser relevante, pues será crucial mantener este impulso motivado por la identificación de necesidades y problemáticas que enfrentan las personas y comunidades en el ejercicio de sus derechos de acceso, y para que estas iniciativas se traduzcan en cambios concretos en la política ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental.

Por otro lado, el Plan para el Acceso a Información Científica y Tecnológica sobre Cambio Climático en Chile del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación muestra, a un mismo tiempo, avances y retrasos en su implementación. Por ejemplo, el único hito planificado para el primer semestre de 2024 consiste en el diseño de un sistema de información científica y tecnológica, el cual se consideró cumplido con un retraso de tres meses. Actualmente, se encuentra vigente la licitación para establecer el Repositorio Científico de Cambio Climático, el cual representa un paso importante hacia la transparencia y accesibilidad de datos. De todas formas, la ausencia de hitos adicionales y de mecanismos que permitan dar un seguimiento a estas medidas son factores que plantean interrogantes sobre los reales avances en la disponibilidad y el acceso, en el largo plazo, a la información de carácter ambiental.

Ahora bien, en cuanto al pilar de acceso a la justicia, no existe en el Plan de Acción vigente una mención directa para este ámbito, más allá de lo que guarda relación con el Plan de Implementación, proceso que, tal como ya se indicó, se encuentra aún en desarrollo.

De todas formas, uno de los mayores desafíos de este tipo de políticas sigue siendo la necesidad de contar con recursos adecuados para implementar estos compromisos. Es igualmente crucial la voluntad política para ejecutar y cumplir con los compromisos propuestos, más cuando estos implican cambios legislativos relevantes. Sin estos elementos, incluso las iniciativas mejor diseñadas corren el riesgo de quedarse en meras declaraciones de intenciones (SEGPRES, 2021).

4. AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

4.1. Avances en la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental

Como se mencionó, la Ley 20.600 es la principal norma que reconoce el acceso a la justicia ambiental en Chile y que establece garantías al respecto. Dicha ley, publicada el 28 de junio de 2012, creó los Tribunales Ambientales como tribunales especiales. Esto generó un importante cambio en la forma de garantizar la justicia ambiental: antes de la creación de estos tribunales especiales, los actos administrativos eran principalmente impugnados por medio de la acción de protección (Gómez, 2024), lo cual no es idónea para estos objetivos, en virtud de su naturaleza cautelar y su conocimiento por tribunales ordinarios. Por ello, la dictación de la Ley 20.600 se consideró como el inicio de la “nueva justicia ambiental”, y se juzgó como un avance importante a nivel comparado en el reconocimiento del acceso a la justicia ambiental (Oviedo, 2024).

Desde entonces, la ley ha sufrido solo tres modificaciones legales³, de las cuales ninguna ha sido fundamental. Actualmente, se encuentran en trámite legislativo ocho proyectos de modificación de la Ley 20.600 que datan de 2016 (5) y de 2023 (3)⁴. Por lo tanto, no han existido avances legales de importancia desde la publicación de la ley en comento. Cabe tener en cuenta que, en enero de 2024, se ingresó a tramitación el proyecto boletín 16552-12⁵, titulado “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia”, el cual contempla modificaciones sustantivas a la Ley 20.600 en materia de reclamaciones de actos administrativos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, en estos años sí han existido importantes avances en materia de garantía del derecho de acceso a la justicia en su aspecto sustantivo. Estos avances se han dado a través de la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema, por lo que no se reflejan en los cuerpos jurídicos, pero generan pautas de interpretación de la ley que permiten una mejor garantía del acceso a la justicia ambiental. Un ejemplo de estos avances es la alta exigencia en materia de motivación, eficiencia y eficacia en los procesos y procedimientos ambientales (Gómez, 2024), lo cual ahonda en los estándares de acceso a procedimientos efectivos y transparentes, así como a la fundamentación de las sentencias de garantía de acceso a la justicia.

3 Véase: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041361>

4 Véase: https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos_ley.aspx

5 Véase: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12

Otro ejemplo de avance jurisprudencial del acceso a la justicia ambiental es el desarrollo de una jurisprudencia contundente sobre daño ambiental. Antes de la dictación de la Ley 20.600, el daño ambiental era competencia de los tribunales ordinarios de justicia. Desde que se traspasó dicha competencia a tribunales ambientales especializados, se ha desarrollado una jurisprudencia que amplía la legitimación activa, determina presupuestos de aplicación de la presunción de responsabilidad por daño ambiental y precisa el concepto de significancia del daño, todo lo cual contribuye al acceso a la justicia ambiental (Moraga y Delgado, 2022).

Lo propio ha sucedido en lo relativo a la procedencia de la acción de protección ambiental. Como ya se señaló, esta acción es el formato constitucional de garantía de acceso a la justicia ambiental. Con la entrada en vigor de la Ley 20.600, se inició una jurisprudencia que limitaba este acceso a la justicia, ya que se rechazaba gran parte de las acciones de protección ambiental cuando se trataba de impugnaciones de resoluciones administrativas, con el argumento de que la jurisdicción competente para conocer estos asuntos eran los Tribunales Ambientales (Carrasco, 2017). Sin embargo, desde 2016 en adelante se comenzó a incorporar una nueva jurisprudencia, que permitía el acceso a la justicia ambiental de aquellas personas afectadas por las resoluciones administrativas que no cumplen con los restrictivos requisitos de legitimidad de las acciones de los Tribunales Ambientales (Mendoza, 2019). Cabe destacar que, actualmente, ambas líneas jurisprudenciales conviven, por lo que no hay tendencia de una sobre otra (DECS, 2022).

En la jurisprudencia, el Acuerdo de Escazú también ha permitido avances. Por ejemplo, en 2023, gracias al reconocimiento de los principios de no regresión y de progresividad, la Corte Suprema de Justicia acogió un recurso de casación, y en tal sentido permitió el acceso a la justicia sustantivo: gracias a la aplicación de estos principios, se dio cumplimiento a parte de una sentencia de 2019 de la misma Corte, la cual no había sido cumplida hasta la fecha⁶. En el mismo año, la Corte incorporó los estándares del Acuerdo de Escazú para darle contenido al principio *pro actione*, para otorgarle legitimidad activa amplia a terceros en la causa y para interpretar la norma aplicable de forma tal que les ofreciera el plazo más amplio para la impugnación⁷.

Fuera de las remisiones específicas al Acuerdo de Escazú, la Corte Suprema, desde la creación de la institucionalidad y a lo largo de los años, ha generado avances jurisprudenciales que han permitido un acceso a la justicia cada vez más amplio. Se puede mencionar, por ejemplo, la serie de fallos en los que se reconoce a las municipalidades con legitimación activa para impugnar resoluciones que afectan a su comunidad (con lo que se admite, además, una suerte de acción colectiva)⁸. La Corte también reconoce la necesidad de interpretar en términos *pro actione* aquellas normas cuya aplicación pudiera restringir la posibilidad de actuar a las personas afectadas por conflictos ambientales⁹.

Por último, se podrían reconocer algunos avances específicos relativos a la implementación del Acuerdo de Escazú, los cuales se explorarán en una sección posterior.

6 Considerando 31 de la sentencia de casación, y considerando 20 de la sentencia de reemplazo, dictadas en la causa Rol 149.171-2020.

7 Asociación de Municipios del Lago Llanquihue con Ochs Spa, Rol 5806-2023.

8 Por ejemplo, en las siguientes causas: Rol 3362-2023, Rol 40806-2022, Rol 14334-2021, Rol 72108-2020.

9 Como ocurre con la causa Rol 2653-2018, en relación con la norma del art. 17 de la Ley 20.600, que hace incompatibles la presentación de la reclamación y la invalidación de esta; o en el caso de la causa Rol 112449-2020, que aborda si los actores requieren de un interés directamente afectado al tratarse de una invalidación, y que sostiene que esto no es necesario, ya que el objetivo de la invalidación es la protección de un interés difuso.

4.2. Desafíos del acceso a la justicia en materia ambiental

- Como se mencionó, los principales desafíos para el acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico chileno son los siguientes:
- la falta de asequibilidad, es decir, el hecho de que se presentan barreras económicas y técnicas para un acceso sustantivo;
- la carencia de legitimación activa amplia;
- la demora en resolución de conflictos y ejecución de sentencias (ONG FIMA, 2022);
- la dispersión de acciones y procedimientos en materia ambiental, y
- la ausencia de organismos que representen a las personas en los conflictos ambientales.

Estas garantías impactan directamente en la posibilidad de cumplir con los principios de justicia abierta, en tanto derivan en falta de transparencia, inclusión y oportunidad (Espacio Público, 2018).

4.2.1. Asequibilidad de la justicia

Se usa el término *asequibilidad* en referencia específica a la posibilidad efectiva de alcanzar la justicia o la resolución de un conflicto¹⁰. Así, se diferencia del mero *acceso a la justicia*, es decir, la posibilidad formal y procedimental de acceder a instancias judiciales¹¹. Con ello, se busca diferenciar estas nociones: por un lado, el acceso a la justicia interpretado de forma restrictiva —aquí denominado acceso—, que se identifica con el *acceso a la prestación jurisdiccional*; por otro lado, el acceso a la justicia *lato sensu* —aquí denominado *asequibilidad*— que se identifica con el *acceso al derecho* (Bernales, 2019).

La asequibilidad en materia de justicia ambiental se puede estudiar en dos aspectos: asequibilidad económica y asequibilidad técnica. Esto se debe a que los asuntos ambientales se destacan por ser de un alto contenido técnico, lo cual, a su vez, les otorga altos costos a su tramitación ante la judicatura (Valencia, 2013).

En materia económica, la persona que tenga interés en iniciar un juicio deberá costear abogados, profesionales científicos y elaboración de prueba (ONG FIMA, 2022), todo lo cual genera importantes obstáculos para aquellos intervinientes con menor capacidad económica, fundamentalmente la sociedad civil y las comunidades indígenas (Espacio Público, 2018). Un ejemplo de estos obstáculos es el siguiente: aunque Chile cuenta con un organismo que presta asistencia jurídica gratuita (la Corporación de Asistencia Judicial), este no tiene competencia en materia ambiental¹².

Respecto de la asequibilidad técnica, como se mencionó, los asuntos ambientales se caracterizan por su contenido especialmente técnico. Por lo tanto, para acceder a la resolución de un conflicto en esta materia, se requiere de asesoría técnica especializada, la cual es reducida y, por lo tanto, de difícil acceso (Burdiles y Cofré, 2017).

A esto se suma que la cuestión técnica encuentra un problema particular en lo que se refiere a la prueba. En general, se comprende que entre partes de un conflicto tienden a

10 Se considera la definición de *asequible* ofrecida por la RAE: <https://dle.rae.es/asequible>

11 Se considera la definición de *asequible* ofrecida por la RAE: <https://dle.rae.es/accesible>

12 Esto se desprende de las materias que declara atender en su sitio web: Corporación de Asistencia Judicial. Disponible en: <http://www.cajmetro.cl/materias-atendidas/>

existir desigualdades sustantivas, económicas y técnicas que merman la capacidad de defensa jurídica procesal en lo que respecta a la elaboración de prueba (Hunter, 2011). Sin embargo, esto es aún más complejo cuando se trata de la materia ambiental, la cual, como se explicó, es altamente técnica. En el derecho ambiental, además, se genera una complejidad especial en torno a la prueba: las afectaciones al medio ambiente son multicausales, por lo que la prueba del nexo causal es muy difícil de lograr, y aún más para la ciudadanía afectada que no cuenta con los recursos técnicos para generar la prueba (Esteve, 2014).

Toda esta complejidad en torno a la asequibilidad de la justicia en materia probatoria se contradice con los estándares de los principios ambientales. De hecho, una sentencia de la Corte Suprema de 1990 afirmaba que la forma de valorar la prueba, los estándares probatorios y la posibilidad de probar ciertos aspectos de la afectación ambiental se rigen por el principio precautorio y no por la prueba científica como tal (Femenías, 2016). El desafío de asequibilidad deriva en que sean los titulares de proyectos los que más acuden a los Tribunales Ambientales en Chile, pues cuentan con la capacidad económica y técnica para ello (Espacio Público, 2018). Esto claramente obstaculiza los aspectos de participación y colaboración para la aplicación de la perspectiva de justicia abierta.

4.2.2. Legitimación activa

Uno de los estándares de acceso a la justicia ambiental del Acuerdo de Escazú, que determina las posibilidades de hacer efectivo este derecho, es el reconocimiento de una legitimación activa amplia y sin restricciones (Cafferatta, 2020). La importancia de esta garantía radica en que los intereses en juego en el conflicto ambiental son colectivos, y los bienes jurídicos protegidos interesan a toda la sociedad o a grupos indeterminados de personas (Bertrand, 2014).

Estos intereses difusos y colectivos del asunto ambiental han sido reconocidos en la jurisprudencia chilena¹³. Sin embargo, las normas relativas a la legitimación activa, en las diversas instancias judiciales existentes, reconocen el derecho a interponer las acciones ambientales de forma restrictiva, ya que exigen la relación de la persona que accione con el acto administrativo, el daño o el territorio específico (ONG FIMA, 2023).

Esta restricción de la legitimación activa ocurre tanto en el recurso de protección ambiental como en las acciones especiales de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (ONG FIMA, 2022). En este sentido, es relevante destacar que, en algunas de estas acciones, se requiere para su interposición el agotamiento de la vía administrativa previa (Hunter, 2023), es decir, que la persona que quiere demandar ante los tribunales haya previamente llevado un procedimiento administrativo sobre el mismo tema y que dicho procedimiento esté finalizado. Esto reduce aún más las posibilidades de actuación por parte de la ciudadanía: no solo se limita al conjunto de personas que haya sufrido el perjuicio, sino que restringe aún más el conjunto, al considerar únicamente a aquellas personas que hayan llevado un procedimiento administrativo sobre dicho perjuicio (Quezada, 2022).

A esto cabe añadir que la legitimación activa en procedimientos administrativos también es restringida. En este sentido, cuando se trata de impugnar resoluciones

13

Corte Suprema (2022), Rol 14334-2021. En el mismo sentido: Corte Suprema (1996), Rol 2732-1996; Corte Suprema (1997), Rol 654-1997; Tribunal Constitucional (2013), Causa Rol 2386; Corte Suprema (2019), Rol 12.808-2019.

administrativas de los órganos con competencia ambiental, se debe acreditar que se es directamente afectado (Ley 19880, art. 21). Más aún, para reclamar la resolución que califica ambientalmente favorable a un proyecto, se debe acreditar haber participado del procedimiento de participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental¹⁴. Esto es complejo, ya que la participación ciudadana en dichos procesos es la excepción y no la regla¹⁵, por lo que serán muy pocas personas las habilitadas para presentar este tipo de reclamación.

4.2.3. Demora en resolución de conflicto y ejecución de sentencias

El artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú indica que para garantizar el acceso a la justicia ambiental se debe contar con “mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan”. En este caso, el estándar es de ejecución y cumplimiento oportuno.

Si bien este aspecto es relevante para garantizar el estado de derecho en general (Arias, 2013), es aún más relevante cuando se aborda la temática ambiental, ya que, de no obtener soluciones oportunas, o de ser estas incumplidas, se puede ocasionar una afectación irreversible al medio ambiente (ONG FIMA, 2022). Sin embargo, en Chile los procesos judiciales no garantizan una solución oportuna, ni en la competencia ordinaria ni en la competencia especializada de medio ambiente.

En promedio, las causas que ingresan a los Tribunales Ambientales demoran tres años en llegar a una solución definitiva, es decir, ante la que no procedan más recursos (ONG FIMA, 2022). Algo similar sucede con las denuncias que se realizan a la Superintendencia del Medio Ambiente, la cual, se ha constatado, puede tardar más de tres años en el inicio de un procedimiento sancionatorio (ONG FIMA, 2022); el tiempo de respuesta a la denuncia, desde iniciado el procedimiento, ha promediado los 10 meses (Espacio Público, 2018).

Respecto a la ejecución de las sentencias judiciales, también nos encontramos con un problema de demora excesiva. Dos casos emblemáticos son ejemplo de esto: Arica Polimetales y Quintero-Puchuncaví. En ambos casos, se trata de contaminación y afectaciones a la salud de la población cercana a los hechos, en especial niños, niñas y adolescentes. Aun cuando todo ello debería dar mayor importancia a la ejecución pronta y oportuna de la decisión judicial, el caso Arica Polimetales cuenta con sentencia desde 2007, la cual no ha sido cumplida, mientras que el caso Quintero-Puchuncaví cuenta con sentencia desde 2019, y aún no se completan las medidas mandatadas por dicha sentencia.

4.2.4. Dispersión de acciones y procedimientos en materia ambiental

No es fácil determinar el contenido de la materia ambiental, en tanto este es amplio y subsume dentro de sí una serie de otras materias relacionadas. Por lo demás, el derecho administrativo chileno se caracteriza por estar altamente dividido en sectores (Osorio y Vilches, 2020), lo cual también impacta en materia ambiental.

14

15

Artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

Por ejemplo, en 2023, ingresaron al Servicio de Evaluación Ambiental 38 estudios de impacto ambiental (cuya participación ciudadana es obligatoria) y 544 declaraciones de impacto ambiental (cuya participación ciudadana solo se realiza si es solicitada bajo criterios específicos). De las declaraciones, solo 102 contaron con participación ciudadana. Es decir, de 582 procesos de evaluación ambiental, solo 140 contaron con participación ciudadana: un 25% del total. Los datos han sido rescatados del Servicio de Evaluación Ambiental (2024). *Cuenta Pública Participativa 2023-2024*. Disponible en: <https://www.sea.gob.cl/cuenta-publica-participativa-2023-2024>

De este modo, un asunto ambiental puede tener relación con normas constitucionales en las que el derecho a un medio ambiente libre de contaminación es el ejemplo más obvio, pero también se pueden ver implicados los derechos a la vida, a la integridad, a la salud o a la propiedad. De igual forma, el mismo asunto puede tener relación con normas civiles, comúnmente en materia de responsabilidad extracontractual, o bien en servidumbres y limitaciones al dominio. También, no obstante, puede tener relación con normas penales, y de esa forma configurar un delito ambiental o de salubridad pública. Por otro lado, con respecto de la materia administrativa, un asunto puede tener relación con el sector pesca al mismo tiempo que con otro sector, como, por ejemplo, minería, bosques, biodiversidad o agricultura.

Esta forma amplia en la que se relaciona la temática ambiental con otras materias también genera obstáculos para el acceso a la justicia. Cada uno de estos distintos sectores y materias de la administración cuenta con sus propias acciones (a veces múltiples), procedimientos y órganos, lo que genera una dispersión institucional para el acceso a la justicia ambiental en Chile (Costa y González, 2024).

Por ejemplo, en un caso de afectación a un humedal por obras de construcción aledañas, podrían intentarse varias acciones. Entre otras, se cuenta con las siguientes:

- Una acción de protección (Constitución Política de la República, art. 20, inciso segundo)
- Una acción de daño ambiental (Ley 19.300, art. 51)
- Una denuncia a la Superintendencia del Medio Ambiente por posible elusión o infracción de instrumentos de gestión (Ley 20.417, art. 35)
- Un reclamo de ilegalidad municipal en caso se trate de un humedal urbano y la municipalidad correspondiente no haya tomado las medidas que le requiere la ley para su protección¹⁶
- Una denuncia al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, ya sea que el humedal se encuentre en un área bajo protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley 21.600, art. 115), o se encuentre fuera de las áreas de protección pero constituya un sitio prioritario (Ley 21.600, art. 116, letra d)

Esto se vincula con el punto sobre la asequibilidad a la justicia: cuando son demasiadas las opciones posibles para enfrentarse a un mismo conflicto, se limita la posibilidad de acceder a la justicia, dado que requiere de un conocimiento técnico muy particular saber cuál es la vía correcta o más conveniente en virtud de cada caso.

4.2.5. Ausencia de organismos que representen a las personas en los conflictos ambientales

Como se ha mencionado constantemente, los asuntos ambientales requieren de un conocimiento técnico importante, y en especial en materia judicial, en donde se requiere de la representación mediante abogados para presentarse ante tribunales (Ley 18.120). En ese sentido, un informe de 2021 determinó que la ausencia de oferta de servicios de representación disponibles es un aspecto en el cual Chile encuentra obstáculos para el acceso a la justicia, en tanto esta oferta es amplia pero atomizada (Eurosocial, 2021).

16

Artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en relación con el artículo 2 de la Ley 21.202.

En materia ambiental, esa ausencia es aún más notoria. En Chile no existe un organismo que proporcione representación judicial a personas involucradas en un conflicto ambiental. Ello ha sido suplido, generalmente, con la representación por medio de ONG u organizaciones académicas, tales como las clínicas jurídicas (Carrasco, 2017). Sin embargo, solo dos clínicas jurídicas cuentan con especialidades en materia ambiental en el país¹⁷, mientras que solo tres ONG¹⁸ ofrecen servicios de representación judicial a la sociedad civil en conflictos ambientales.

Sin embargo, en Chile existen registrados actualmente al menos 107 conflictos socioambientales latentes o activos¹⁹. Considerando que ni las clínicas jurídicas ni las ONG cuentan con un alto financiamiento, muchos de esos conflictos quedan fuera de sus capacidades de litigación. Por lo tanto, en Chile, la ausencia de una oferta estatal de servicios de representación judicial dirigida a personas que enfrentan conflictos ambientales genera una barrera importante en el acceso a la justicia, en tanto limita las posibilidades de presentarse a juicio para resolver estos conflictos.

Los cinco aspectos estudiados son una muestra de que el derecho de acceso a la justicia ambiental no se encuentra realmente garantizado en Chile, dado que aún enfrenta importantes desafíos para su implementación efectiva.

5. ACUERDO DE ESCAZÚ EN CHILE: IMPLEMENTACIÓN Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

La incorporación del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico chileno, desde su ratificación en 2022, ha marcado un hito significativo en la gestión ambiental del país. Si bien este instrumento internacional representa un avance fundamental en materia de la aplicación y reconocimiento de los derechos de acceso ambientales, su aplicación práctica en la jurisprudencia nacional todavía es limitada.

Como se ha visto, tanto los Tribunales Ambientales como otros tribunales han incorporado principios de acceso a la justicia ambiental en sus resoluciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos lo han hecho sin hacer referencia directa al Acuerdo de Escazú. En su lugar, estos órganos jurisdiccionales han fundamentado sus decisiones principalmente en el marco general del derecho internacional de los derechos humanos^{20 21}. La aplicación práctica del Acuerdo como fundamento directo en la toma de decisiones ambientales se ha manifestado en un número reducido de procedimientos administrativos y judiciales. Esta implementación limitada refleja el carácter emergente de su incorporación en el sistema jurídico nacional.

A continuación, se revisarán cuatro experiencias sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile; se destacarán los aspectos más novedosos de dichas experiencias y se abordará la posibilidad de replicarlas en otros sistemas jurídicos en la región.

17 Las clínicas de las Facultades de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales.

18 Defensa Ambiental (<https://www.ongdefensaambiental.cl/que-hacemos-2024/#lineasseccion>); Defensoría Ambiental (<https://www.defensoriaambiental.org/que-hacemos/>); ONG FIMA (<https://www.fima.cl/que-hacemos/>).

19 Información rescatada desde la plataforma “Mapa de conflictos socioambientales en Chile” del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

20 Corte Suprema, 21 de agosto de 2021, Rol 53.133-2021

21 Corte Suprema, 28 de diciembre de 2023, Rol 3.362-2023

5.1. Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental en la causa Rol 39-2023

El procedimiento de reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental, individualizado bajo el Rol 39-2023, iniciado por el Consejo del Salmón en contra la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente, se convirtió en una oportunidad para la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile, específicamente en materia de acceso a la justicia ambiental y la participación pública. El conflicto se originó cuando el Consejo del Salmón, asociación gremial que agrupa a grandes empresas salmoneras, solicitó ser considerado como interesado en un procedimiento sancionatorio contra Cooke Aquaculture Chile S.A., una de sus empresas asociadas, por incumplimientos a la normativa ambiental.

La Superintendencia del Medio Ambiente rechazó esta solicitud. En términos jurídicos, el conflicto principal radica en la interpretación del artículo 21 de la Ley 19.880, sobre procedimiento administrativo, en torno a quién puede ser considerado interesado en un procedimiento. El rechazo de la Superintendencia a la solicitud de incorporar como interesado al Consejo del Salmón tenía relación con el hecho de que no consideraba que existiera una relación directa de interés de la sociedad gremial con la causa.

Frente a ello, el Consejo del Salmón interpuso una reclamación contra la resolución de la SMA por negarle la calidad de interesado en un procedimiento sancionatorio ambiental contra una empresa acuícola. La reclamación, conocida por el Tercer Tribunal Ambiental, fue resuelta mediante sentencia definitiva en junio de 2024, la cual consideró que el artículo 21 de la Ley 19.880 admite una concepción amplia de “interesado”, y que era suficiente acreditar un interés que sitúa al solicitante en una posición jurídica particular respecto del procedimiento. La decisión del Tribunal se fundó, además, en que el Consejo del Salmón tiene un interés legítimo en el procedimiento, que se relaciona principalmente con el desarrollo sustentable de la industria salmonera y el cumplimiento de la normativa ambiental²².

En ese sentido, el Tribunal destacó que la intervención de interesados en procedimientos administrativos contribuye a una actuación administrativa más objetiva y participativa, y se alinea con el principio de participación establecido en la Constitución chilena, y con el derecho a la participación pública reconocido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú. En otras palabras, para el desarrollo de procedimientos más inclusivos y transparentes, es importante dar espacio a la participación de diversos actores en la gestión ambiental.

La decisión del Tribunal establece un importante precedente al ampliar la interpretación del concepto de “interesado” en procedimientos ambientales, así como al fortalecer la implementación práctica del Acuerdo de Escazú en Chile, especialmente en lo referente al acceso a la justicia ambiental y la participación pública en la toma de decisiones ambientales. Curiosamente, para efectos de los discursos públicos, la apertura de la participación fue para una asociación gremial de una industria.

5.2. Resolución 202399101871 dictada en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto “Aumento vida útil Plan Catemu”

La implementación del Acuerdo de Escazú en Chile, específicamente en lo referente a la protección de defensores ambientales y el acceso a la justicia ambiental, se verifica con la dictación de la resolución 202399101871, del 7 de noviembre de 2023, en el que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) se pronunció sobre la admisibilidad de los recursos de reclamación interpuestos en contra de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto “Aumento vida útil Planta Catemu”²³.

Lo relevante en este proceso es que tres observantes del proceso de participación ciudadana, al presentar sus recursos de reclamación, solicitaron la reserva de sus datos personales debido a experiencias previas de amenazas, represalias y acoso durante la evaluación ambiental del proyecto. Esta situación planteó al SEA una oportunidad para implementar efectivamente las garantías establecidas en el Acuerdo de Escazú para la protección de defensores ambientales.

El SEA abordó este desafío aplicando directamente los principios y disposiciones del Acuerdo de Escazú, particularmente sus artículos 4 y 9. En ese sentido, la autoridad ambiental fundó su decisión en el artículo 4, párrafo 2 del Acuerdo, que establece la obligación de los Estados de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos en el tratado. Asimismo, aplicó el artículo 9, párrafo primero, que exige a los Estados garantizar un entorno seguro y propicio para que las personas y organizaciones que defienden el medio ambiente actúen sin amenazas ni restricciones.

La resolución del Servicio de Evaluación Ambiental destaca por avanzar en la propuesta de un equilibrio entre la protección de los defensores ambientales y el principio de contradictoriedad en el proceso administrativo ambiental. Por un lado, acogió la solicitud de reserva de identidad, con la que protegía no solo los datos personales de los reclamantes, sino también la identificación de las observaciones objeto de reclamación consignadas en los tres escritos de reclamaciones presentados. Por otro lado, para salvar el principio de contradictoriedad y el derecho a defensa del titular del proyecto, el Servicio proporcionó un resumen de las materias reclamadas sin identificar a los reclamantes.

Esta decisión, a la luz del Acuerdo de Escazú en Chile, demuestra cómo las autoridades ambientales pueden adaptar sus procedimientos para garantizar la protección de los defensores ambientales y, al mismo tiempo, salvaguardar la aplicación de los principios de contradictoriedad y derecho de defensa en los recursos administrativos. La decisión del SEA reconoce que para la participación efectiva en asuntos ambientales no basta con mecanismos formales de participación, sino que también se requieren medidas concretas de seguridad para quienes ejercen estos derechos, lo que considera la generación de un entorno propicio y seguro para que defensores ambientales puedan acceder a estos procedimientos administrativos y judiciales.

Otra particularidad del pronunciamiento es la consideración del contexto social y las experiencias previas de los participantes en procesos de evaluación ambiental. Al tomar en cuenta las alegaciones de amenazas y hostigamiento anteriores, el Servicio de Evaluación Ambiental reconoce que estos procesos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos no están aislados de contextos de conflictividad ambiental

en los que la protección de los defensores ambientales es fundamental para garantizar una participación pública efectiva en la toma de decisiones ambientales.

5.3. Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú 2024-2030

Tal como se señaló, el Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú, aprobado en abril de 2024, establece un total de 236 compromisos específicos de diversas instituciones públicas, cuya ejecución se contempla entre los años 2024 y 2030 (CEPAL y Gobierno de Chile, 2024). Esta política apunta a concretizar en medidas y acciones los estándares de derechos de acceso en materia ambiental, además de garantizar la seguridad de quienes defienden los derechos humanos en asuntos ambientales. La implementación se estructura a través de cinco ejes que abarcan el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana, el acceso a la justicia ambiental, la protección de defensores ambientales y el desarrollo de capacidades y cooperación.

En relación con el pilar de acceso a la justicia ambiental, Chile cuenta con una institucionalidad que paulatinamente se ha visto robustecida con la creación de los Tribunales Ambientales. Estos tribunales son órganos jurisdiccionales especiales que, entre sus competencias, contemplan la administración de justicia respecto de mecanismos de reparación de daño ambiental, o que, en el ordenamiento jurídico chileno, exista la posibilidad de perseguir responsabilidad penal por daño ambiental según la Ley 21.595. A pesar de todo ello, persisten importantes desafíos que el Plan Nacional busca abordar. Entre estos, se destacan las asimetrías entre comunidades y empresas en procedimientos judiciales, las limitaciones en la legitimación activa, la insuficiente difusión de herramientas de acceso a la justicia y la escasez de instancias de mediación para conflictos ambientales.

Para abordar estas barreras, el Plan propone acciones que incluyen programas de educación y difusión sobre normativa ambiental, la promoción de medios de asistencia legal y técnica gratuita, y el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Adicionalmente, contempla reformas legales orientadas a equilibrar las asimetrías procesales, económicas y de acceso en procedimientos ante tribunales especiales y ordinarios; a fortalecer el cumplimiento efectivo de las resoluciones judiciales; a mejorar los sistemas de protección de datos personales; y, finalmente, a hacer más eficaz el sistema de fiscalización ambiental.

La implementación de estas medidas se ha programado en diferentes horizontes temporales, que abarcan el mediano plazo (2026-2028) y el largo plazo (2028-2030), y contemplan acciones continuas desde 2024 hasta 2030. Respecto de la línea estratégica 3, que considera acciones para la implementación del derecho de acceso a la justicia, solo dos de las diez acciones de esta línea estratégica tienen una implementación a partir de 2024, y son aquellas que se refieren a difusión y educación. En consecuencia, la implementación de esta hoja de ruta, en materia de acceso a la justicia, ha quedado relegada a mediano y largo plazo.

Por lo demás, el avance de las iniciativas constituye un interrogante. Su éxito en la superación de las barreras actuales de acceso a la justicia ambiental depende, en gran parte, de si se concretan las reformas legislativas que promuevan, por ejemplo, la carga dinámica de la prueba y amplíen la legitimación procesal. Dependen, asimismo, de que se establezcan mecanismos efectivos de resolución alternativa de conflictos ambientales y se contemplen mecanismos para que las personas y comunidades

puedan ser representadas en procesos judiciales ambientales de manera gratuita o asequible.

5.4. Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos

El Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos representa un avance en la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile, dado que establece un marco de coordinación interinstitucional que trasciende la protección exclusiva de personas defensoras ambientales para abarcar a todas las personas defensoras de derechos humanos. Este instrumento contempla la creación de un sistema de protección integral que incluye un portal informativo administrado por la Subsecretaría de Derechos Humanos e insta a la coordinación institucional al enfrentar esta problemática.

La implementación del Protocolo se realiza a través de una Mesa de Coordinación que integra diversas instituciones clave, a saber, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. La coordinación de la mesa se materializa, por un lado, a través de sesiones regulares para dar seguimiento a las medidas de protección y, por otro, mediante la elaboración de un informe anual que reúna la información de la implementación del Protocolo.

Para la activación de este protocolo se propone un sistema de recepción de antecedentes que estará alojado en el portal informativo. Además, se contará con un formulario para que los organismos e instituciones públicas puedan poner en conocimiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Mesa de Coordinación situaciones que produzcan lesiones o amenazas a la vida, a la integridad física y/o psíquica, a la honra, a la vida privada, a la libertad personal, a la libertad sexual, a la propiedad o a otro derecho fundamental de una persona defensora de derechos humanos.

El mecanismo de protección se activa mediante un formulario único que debe ser enviado a la secretaría ejecutiva de la Mesa de Coordinación cuando se identifique una potencial amenaza o lesión contra una persona defensora de derechos humanos a propósito de su rol o actividad. Si los hechos constituyen delito, los antecedentes serán remitidos inmediatamente al Ministerio Público y otros organismos competentes. En casos de que no configuren delito, se procederá con medidas de derivación y seguimiento. Lo interesante del Protocolo es que las medidas de protección que puedan considerarse al aplicar este mecanismo podrían extenderse a familiares directos de la persona defensora, es decir, su cónyuge e hijos: este hecho ya reconoce la naturaleza integral de la protección requerida.

Este instrumento establece un período de 180 días posterior a su firma para entrar en vigor y hacerse operativo. Para ese momento, se espera que la Subsecretaría de Derechos Humanos habilite el portal digital y desarrolle el formulario único de activación al que accederán las personas defensoras.

Además, el Protocolo establece el deber de generar un informe anual sobre los avances de implementación y catastro de casos, y propone cursos o capacitaciones interinstitucionales para la sensibilización de funcionarias y funcionarios con respecto del rol de las personas defensoras de derechos humanos.

Si bien este Protocolo representa un avance concreto en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Chile en materia de protección a defensores

ambientales, no aborda directamente las barreras fundamentales de acceso a la justicia previamente identificadas, como la accesibilidad o la legitimación activa. Sin embargo, contribuye significativamente a crear un ambiente más seguro y propicio para que los defensores puedan ejercer su labor, estableciendo un mecanismo claro y estructurado para su protección ante situaciones de riesgo o amenaza.

5.5. Lecciones de la implementación de Escazú en Chile

La experiencia chilena en la implementación del Acuerdo de Escazú ofrece una serie de lecciones y elementos que pueden ser replicados en otros contextos jurídicos. En una primera instancia, la actividad de los órganos jurisdiccionales y administrativos que han aplicado el acuerdo de Escazú han avanzado hacia una interpretación progresiva de la normativa en materia de legitimación activa y el desarrollo de mecanismos innovadores de protección para las personas defensoras ambientales.

La sentencia del Tercer Tribunal Ambiental en el caso del Consejo del Salmón representa un ejemplo de cómo la interpretación judicial puede derribar barreras de acceso a la justicia en sede administrativa. Esta decisión destaca por adoptar una perspectiva diferente frente a los requisitos de legitimación al reconocer la naturaleza compleja de los conflictos ambientales. El Tribunal corrige el criterio del órgano administrativo reconociendo la participación de diversos actores en los procesos de reclamación, con lo que supera la visión restrictiva que exigía acreditar un único tipo de interés.

Otro aspecto que puede resultar interesante es que, con una interpretación más amplia, podría no ser necesario que estos problemas de acceso encuentren una solución a través de reformas legislativas, sino que obedezcan a un ejercicio interpretativo de la normativa administrativa orientada por el Acuerdo de Escazú. De esa manera, el Tribunal, al adoptar una interpretación amplia del concepto de “interesado”, estableció que el interés legítimo en procedimientos ambientales no se limita a afectaciones directas, sino que abarca también intereses colectivos relacionados con el desarrollo sustentable y el cumplimiento normativo.

Esta aproximación interpretativa tiene particular relevancia para otros países que enfrentan limitaciones similares en sus marcos normativos. La experiencia demuestra que los tribunales pueden actuar como catalizadores del cambio si utilizan principios generales del derecho ambiental o estándares internacionales y, sobre todo, si aplican las disposiciones del Acuerdo de Escazú para actualizar la aplicación de normas existentes (Cafferatta, 2020). Este enfoque resulta especialmente valioso en contextos donde las reformas legislativas que amplíen el concepto de “interesado” puedan resultar complejas o encontrar resistencia política.

El caso del proyecto “Aumento vida útil Plan Catemu” ilustra cómo las autoridades administrativas pueden desarrollar mecanismos concretos para proteger a defensores ambientales, sin comprometer la transparencia del proceso. La resolución del Servicio de Evaluación Ambiental estableció un precedente al ocultar los nombres de las personas reclamantes, quienes habían solicitado que su identidad fuese reservada pues existía un temor en la persistencia de represalias y amenazas experimentadas anteriormente por estas personas en entornos laborales, educativos y sociales. Frente a ese riesgo, que, por lo demás, puede significar una dificultad adicional a quienes ejerzan acciones administrativas y/o judiciales, la autoridad acoge la solicitud, aplica el Acuerdo de Escazú y hace referencia a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se pronuncian sobre personas defensoras de derechos humanos.

En la interpretación que realiza este servicio, convergen diferentes marcos jurídicos: por un lado, la regulación del procedimiento administrativo, que consagra principios del debido proceso que deben ser observados, y por otro, la aplicación del Acuerdo de Escazú, en particular el estatuto de protección efectiva de las personas defensoras ambientales. El ejercicio de ponderación es relevante pues, para evitar la exposición de los reclamantes, se decide reservar los nombres de estos en todos los documentos en los que aparecen, con lo que se evita que la identidad de las personas sea consignada en otro lugar del expediente. Al mismo tiempo, ante el riesgo de afectar o limitar los derechos de defensa y contradicción de los que goza el administrado, se señalan las materias sobre las cuales se estaría reclamando, con lo que se mantiene el acceso a las presentaciones en las que se señalan los argumentos de los reclamantes (Mirosevic, 2011).

Esta es una práctica que, para ser replicada, debe adaptarse a los contextos de cada legislación; sin embargo, los procesos administrativos de la región presentan ciertas similitudes (Brewer-Carías, 2011) que podrían facilitar la aplicación de esta fórmula. De todas maneras, el objetivo es que, en estos procedimientos, se facilite la protección de los datos de quienes lo solicitan, y que esta acción sea lo más eficaz posible, es decir, que no deje información personal expuesta que haga ilusoria esta medida. A lo anterior, puede ser interesante plantear acciones que involucren los sistemas digitales que alojan los expedientes y resoluciones, ya que deberían estar adaptados para proteger la información.

En esa misma línea, si bien los principios de contradictoriedad y transparencia son relevantes para asegurar el debido proceso y el desarrollo de estos procedimientos, sin dejar de observar las garantías del administrado, las condiciones de vulnerabilidad y exposición de quienes son personas defensoras ambientales, estas deben ser atendidas en los procesos judiciales y administrativos. Es relevante que las autoridades hagan un reconocimiento explícito del contexto social y las experiencias previas de hostigamiento que una persona defensora ambiental pueda estar viviendo, pues de esa manera pueden reaccionar de manera oportuna y evitar situaciones de riesgo que inhiban a una persona a reclamar o interponer una acción judicial (AIDA, 2021).

A partir de lo expuesto anteriormente, tiene sentido hacer referencia al Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos, un instrumento que reconoce la importancia de la coordinación institucional para abordar estas problemáticas, pues, si no existe un entorno propicio y seguro para su labor, las personas defensoras no podrán ejercer sus derechos de acceso (en particular el derecho de acceso a la justicia). Por lo tanto, resulta fundamental que las autoridades del sistema judicial, en particular en el ámbito penal, reaccionen de manera coordinada ante situaciones de amenaza y ataque a personas defensoras.

En ese sentido, involucrar al Ministerio Público, organismo a cargo de la persecución de los hechos que puedan revestir el carácter de delito, otorga una mayor efectividad a las acciones y medidas que se requieran cuando una persona defensora pueda estar siendo víctima de un delito o esté siendo investigada en carácter de imputada.

A pesar de estos avances, la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile ha sido limitada hasta la fecha, y se ha concentrado principalmente en el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica y protocolos específicos. El Estado chileno ha centrado sus esfuerzos en establecer lineamientos a través de instrumentos que, hasta la fecha, son considerados clave para avanzar con su puesta en marcha. Actualmente, se cuenta con una hoja de ruta comprehensiva que delinea estrategias, acciones y períodos de implementación.

El Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú es un esfuerzo de coordinación de una serie de organismos e instituciones que estarán encargados del cumplimiento de más de 200 compromisos. De esa manera, órganos responsables como el Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con la Secretaría General de la República (en su rol de secretaria técnica), deberán mantener el funcionamiento del mecanismo de ejecución y control estratégico del Plan.

Este instrumento, si bien representa un paso inicial significativo, constituye principalmente un marco de referencia para acciones futuras antes que de medidas concretas ya implementadas. De todas maneras, resulta particularmente relevante dar seguimiento a estas medidas y particularmente a las acciones que se relacionen con derribar barreras materiales para el acceso a la justicia ambiental.

En efecto, el Plan Nacional, además de ser una hoja de ruta, es un mecanismo que permitirá conocer el estado de avance y el nivel de cumplimiento del Acuerdo de Escazú, pues se deberán reportar las acciones que se han ejecutado por parte de todos los servicios comprometidos.

En esa línea, se ha desarrollado un mecanismo de reporte y control de los avances de las acciones comprometidas por las instituciones públicas. Para ello, se contempla el envío por parte del Ministerio del Medio Ambiente de una “Ficha de Compromiso por Escazú” a los órganos comprometidos, quienes deberán reportar los avances en dicho formato. El MMA es el responsable de sistematizar y publicar en su sitio web, entre otros antecedentes, los compromisos por institución para su seguimiento anual. Cualquier persona podrá tener acceso libre a dicha información (CEPAL y Gobierno de Chile, 2024).

Esta puede ser una lección destacable, que merece considerarse como referencia para el seguimiento y control ciudadano sobre las medidas propuestas para eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia ambiental, asegurando así que los compromisos establecidos en el Acuerdo de Escazú no se limiten a meras declaraciones, sino que se traduzcan en acciones concretas y verificables.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La implementación del Acuerdo de Escazú debería significar una mejora en los sistemas de información, participación y justicia en materia ambiental en cada uno de sus países miembro. Asegurar esa realidad y, con ello, profundizar la democracia ambiental en América Latina y el Caribe implica un proceso de mediano plazo en que los países irán introduciendo mejoras en sus legislaciones y prácticas, mientras que, en simultáneo, irán compartiendo experiencias. El propio Acuerdo, precisamente, tanto a través de sus conferencias de parte como de su principio de cooperación, pretende que ello suceda de esa forma, con lo que se genera, además, una cierta homogeneidad en la forma en que estos derechos son garantizados en la región. Lo mismo sucede con la protección de los y las defensoras ambientales.

La experiencia chilena, en este contexto, puede servir para ilustrar algunas fortalezas y debilidades que podrían ser replicadas en otros casos. Por ello, en este acápite se formulan recomendaciones que, de forma general, intentan abordar esas dificultades para todos los casos a partir de la propia experiencia chilena.

Al pensar un conflicto ambiental, es necesario tener muy en consideración que las partes más probables del mismo son, por un lado, una o más personas que son afectadas en su medio ambiente, y, por el otro, un organismo público o una organización privada que está llevando a cabo alguna actividad que perturba ese medio ambiente. Es menos probable que el Estado sea la parte que está en posición de reclamar por la afectación ambiental, y menos aún que sean personas naturales por ambos lados. Lo importante de tomar esto en cuenta es que, en principio, nos enfrentaremos a una desigualdad de herramientas, una asimetría de poder, que empeora las posibilidades de que el o los afectados, en caso de optar por vías institucionales, logren efectivamente un resultado favorable.

Por lo mismo, si se toma en serio que el acceso a la justicia mejora las posibilidades de consecución de objetivos sociales y protege la democracia, la reflexión sobre los modos de generar acceso a la justicia deberían buscar, cuando menos, equiparar las posibilidades de ambas partes en un litigio ambiental, cuestión que no ocurre en el caso chileno. Como se ha visto a lo largo de este informe, la manera en la que se ha desplegado en Chile el derecho de acceso a la justicia ha estado principalmente marcada por la ampliación de las posibilidades de ejercer acciones, vale decir, bajo el principio *in dubio pro actione*, pero no ha habido casi avances para mejorar la desigualdad de armas.

El Acuerdo de Escazú no ha generado una diferencia en este sentido, puesto que no han existido medidas legislativas ni judiciales que tiendan a lo anterior: apenas un par de sentencias han mencionado el Acuerdo, y lo han hecho en los términos ya explicados. Una de las causas de esto es la debilidad en el lenguaje del Acuerdo, que vuelve facultativas casi todas sus disposiciones, aun cuando son ellas las que contienen los elementos mínimos para, precisamente, generar esta igualdad de armas entre las partes en el conflicto ambiental.

Esto quiere decir que el propio Acuerdo de Escazú contiene una buena parte de las soluciones a los problemas de acceso a la justicia que se han descrito en este informe, aun cuando estas soluciones no hayan sido confeccionadas mirando al Acuerdo como estándar de referencia. Lo que sucede, en la práctica, es que el Acuerdo de Escazú contiene los resultados de una larga deliberación en América Latina y el Caribe sobre cuáles son los problemas del acceso a la justicia y las formas de superarlas. Los dispositivos jurídicos llegaron al Acuerdo, pero la fuerza para hacerlos obligatorios para los Estados parte no tuvo el mismo destino.

Frente a los problemas para comenzar procedimientos administrativos o judiciales, la respuesta es la legitimación activa amplia, contenida en el artículo 8.3.a del Acuerdo; respecto de los técnicos que presentan las personas al momento de acceder a la justicia, la respuesta requiere de mecanismos técnicos de apoyo y especialmente de representación jurídica gratuita, tal como se señala en el artículo 8.5 del Acuerdo de Escazú. Adicionalmente, en lo que se refiere a las dificultades probatorias, el artículo 8.3.e determina expresamente que los Estados podrían establecer “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”.

Por último, el acceso a la justicia ambiental podría tener un gran avance con una mayor aplicación del principio *in dubio pro natura*, que ha sido desarrollado jurisprudencialmente en diversas Cortes del continente. Este principio ambiental establece un estándar de comportamiento y toma de decisiones, para que, ante la posibilidad de elegir entre varias medidas, acciones o soluciones en un caso concreto, se deba optar por aquella

que tenga un menor impacto en el medio ambiente u opere de mejor manera en la protección de la naturaleza, y se utilice como criterio de actuación general en un contexto de nueva visión para las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente (Olivares y Lucero, 2018).

Un poco más compleja es la cuestión respecto de la dispersión de los procedimientos. Si bien existen beneficios para el acceso a la justicia en el hecho de que algunos de ellos se centralicen en órganos especializados, tales como los Tribunales Ambientales, ello debería suceder solo respecto de aquellos procedimientos de naturaleza jurídica similar. Así las cosas, parecería razonable agrupar todos los procedimientos contencioso-administrativos y civiles en los Tribunales Ambientales. Esto implicaría abordar en otros espacios los procedimientos penales, dadas las características propias de estos, que los distancian de los dos anteriores; entre ellas, por ejemplo, la especial importancia que tiene asegurar ciertas garantías procesales que son propias del ámbito penal y de sus tribunales. Adicionalmente, se requiere de una reflexión más profunda sobre las barreras de acceso a la justicia que enfrentan en particular los y las defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, que deberían ser catastradas y categorizadas, lo que facilitaría proponer una implementación específica en este respecto.

En definitiva, una agenda que mejore sustantivamente la justicia ambiental en Chile requiere, principalmente, de reformas legislativas que implementen, sin peros, los estándares del Acuerdo de Escazú. Esto implica que hagan suyos los modos que el propio Acuerdo propone como métodos de aseguramiento del acceso a la justicia, con independencia del grado de autoejecutabilidad o vinculatoriedad que tenga el mismo Acuerdo. Como se muestra en este informe, la gran mayoría de los problemas con el acceso a la justicia ambiental en Chile ya podrían encontrar vías de solución con la aplicación de estándares de un acuerdo que es el fruto de la deliberación colectiva de los Estados y organizaciones de América Latina y el Caribe.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Arias, B. (2013). “La acción de cumplimiento como acción tutelar”. *Ius et Praxis*, núm. 19, vol. 2, pp. 477-507. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-001220130002000017>
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente [AIDA]. (2021). *Personas Defensoras del Planeta, Guía de obligaciones de los Estados para su protección*.
- Bernales, G. (2019). “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. *Ius et Praxis*, núm. 25, vol. 3, pp. 277-306. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000300277>
- Bertrand, J. (2014). “Los intereses comprometidos en el daño ambiental: comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la ley 20.600”. *Revista de derecho*, vol. 21, núm. 1, p.324-325.
- Bordalí, A. (2011). “Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial”. *Revista chilena de Derecho*, núm. 38, vol. 2, pp. 311-337. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372011000200006>
- Brewer-Carías, A. (2011). “La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444)”. *Derecho PUCP*, núm. 67, pp. 47-76.
- Burdiles, G. y Cofré, L. (2017) “La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental”. *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 8, pp. 52-80.
- Cafferatta, N. (2020). “El debido proceso ambiental en el Acuerdo de Escazú”. *Revista Pulso Ambiental*, núm. 14, pp. 24-27.
- Carrasco, E. (2017). “De Trillium a Central Los Cóndores: continuidad y cambio del recurso de protección ambiental en veinte años de jurisprudencia”. *Revista de Justicia Ambiental*, núm. 9, ONG FIMA, Santiago de Chile.
- Carrasco, E. (2020). *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*. Santiago: ediciones DER.
- 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 Sostenible*. (LC/TS.2017/83), pp. 109 – 131.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Gobierno de Chile. (2024). *Ruta para la implementación 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 en Chile*. (LC/TS.2024/76).
- Costa, E. (2020). *Participación Ciudadana. Aspectos generales, deliberación y medio ambiente*. Santiago.

- Costa, E. y González, L. (2024). "El Derecho Ambiental como sistema dual: tensiones no resultas con el ecocentrismo en Chile". *Revista de Derecho de Valdivia*, vol. 37, núm. 2.
- Dirección de Estudios de la Corte Suprema [DECS]. (2022). *Tendencias jurisprudenciales de la Corte Suprema en el conocimiento del Recurso de Protección en materia ambiental durante los años 2005 al 2020*.
- Durán, V. y Nalegach, C. (2020). "¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? Análisis jurídico de los argumentos esgrimidos por el Gobierno de Chile para la no suscripción 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". *Perspectivas CDA*, núm. 2.
- Espacio Público. (2018). "Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile". *Informe Políticas Públicas*, núm. 13. <https://espaciopublico.cl/wp-content/>
- Esteve, J. (2014). *Derecho del medio ambiente*, 3ª edición. Marcial Pons.
- Eurosocial. (2021). *Diagnóstico sobre el acceso a la justicia en Chile*.
- Femenías, J. (2016). *El régimen general de responsabilidad por daño ambiental en la ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente: un análisis de sus normas a la luz de los principios del derecho ambiental* [Tesis doctoral de la Universidad de Valladolid].
- Gobierno de Chile. (2024). *1er Informe de Monitoreo: 6to Plan de Acción de Estado Abierto de Chile 2023-2027*. Alianza para el Gobierno Abierto Chile. Disponible en: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2024/10/1er-informe-Monitoreo-6to-Plan-de-Accion.pdf>
- Gómez, R. (2024). "Criterios judiciales y potestad sancionadora ambiental". En: Echevarría, K. (ed.) *Tribunales ambientales en Chile. A más de 10 años de la Ley No 20.600*. Santiago: Tirant lo Blanch. <https://latam-tirantonline-com.us1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788411975469>
- Hunter, I. (2011). "La Iniciativa probatoria del juez y la igualdad de armas en el proyecto de Código procesal Civil". *Revista Ius et Praxis*, año 17, núm. 2, pp. 56-73.
- Hunter, I. (2023). *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente* [tomo I]. Der Ediciones.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2013). *Informe Anual 2013: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. <https://relapt.usta.edu.co/images/Situacion-de-los-DDHH-en-Chile-Informe-Anual-INDH-2013.pdf>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. (s. f.). "Mapa de conflictos socioambientales en Chile". <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>
- Lillo R. (2021). "El derecho de acceso a la justicia". *Diario Constitucional*. https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/409765/#goog_rewarded

- Mendoza, T. (2019). "Recurso de protección ambiental: jurisprudencia reciente". *Latin American legal studies*, Vol. 4.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). "Finaliza la COP2 de Escazú: Chile presentó su Plan de Implementación del Acuerdo". <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/finaliza-la-cop2-de-escazu-chile-presento-su-plan-de-implementacion-del>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile [SEGPRES]. (2018). 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile 2018-2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile [SEGPRES]. (2020). *5to Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile 2020-2022*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia [SEGPRES]. (2021). *Voces de Gobierno Abierto: Reflexiones desde la sociedad civil y el Estado*. Alianza para el Gobierno Abierto Chile. <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/Libro-Voces-de-Gobierno-Abierto.pdf>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile [SEGPRES]. (2023). *6to Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2027*. Alianza para el Gobierno Abierto Chile. <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2024/01/6to-Plan-de-Accion-de-Estado-Abierto-2023-2027-2.pdf>
- Mirosevic, C. (2011). "La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417". *Revista de Derecho*, p. 291.
- Moraga, P. y Delgado, V. (2022). "El aporte jurisprudencial de los Tribunales Ambientales chilenos en materia de reparación del daño ambiental". *Ius et Praxis*, núm. 28, vol. 2, pp. 286-301. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000200286>
- Nogueira, H. (2015). "El bloque constitucional de derechos en Chile, el parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: doctrina y jurisprudencia". *Estudios constitucionales*, núm. 13, vol. 2, pp. 301-350. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000200011>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2021). *Notas de Planificación para el Desarrollo N° 12. Las sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú*.
- Olivares, A. y Lucero, J. (2018). "Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente". *Ius et Praxis*, vol. 24, núm. 3, pp. 619- 650.
- ONG FIMA. (2020). *Análisis de cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile*.
- ONG FIMA. (2022). *Hacia una Constitución Ecológica, acceso a la justicia ambiental*.
- ONG FIMA. (2023). *Análisis de cumplimiento de estándares del acuerdo de Escazú en Chile*.

- Osorio, C. y Vilches, L. (2020) *Derecho Administrativo. Tomo I: Conceptos y principios*. DER Ediciones.
- Oviedo, M. (2024). "Prólogo". En: Echevarría, K. (ed.) *Tribunales ambientales en Chile. A más de 10 años de la Ley No 20.600*.: Tirant lo Blanch. <https://latam-tirantonline-com.us1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788411975469>.
- Quezada, Á. (2022). "Derecho de opción frente al agotamiento previo y obligatorio de la vía administrativa para ejercer acciones especiales de carácter contencioso administrativo". *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 36.
- Sanhueza, A. (2020). "Democracia ambiental: un punto de encuentro entre gobierno abierto y el Acuerdo Escazú". Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/environmental-democracy-where-open-government-and-the-escazu-agreement-meet/>
- Servicio de Evaluación Ambiental. (2024). Cuenta Pública Participativa 2023-2024. <https://www.sea.gob.cl/cuenta-publica-participativa-2023-2024>
- Soto, K. (2009). *Derecho Administrativo: Temas fundamentales*. Segunda edición. Legal Publishing.
- Valencia, J. (2013). "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental". *Jurídicas*, núm. 1, Vol. 10, pp. 123-146. Manizales: Universidad de Caldas.
- Vernet, J. y Jaria, J. (2007). "El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, p. 522.



4

COLOMBIA

Lina Muñoz Ávila
María Elvira Padilla Ciodaro



EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA. ESTADO ACTUAL, AVANCES Y DESAFÍOS

Lina Muñoz Ávila y María Elvira Padilla Ciodaro

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Estado de la cuestión: marco legal e institucionalidad
- 3 Avances y desafíos de la justicia ambiental
- 4 Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental
- 5 Conclusiones y recomendaciones
- 6 Bibliografía

RESUMEN

El acceso a la justicia ambiental en Colombia ha registrado avances importantes, aunque sigue enfrentando desafíos significativos. La Constitución reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano, garantizado mediante mecanismos como la acción popular y la tutela, que han dado lugar a sentencias emblemáticas en materia ambiental. Sin embargo, las barreras económicas, culturales, sociales y procesales, a menudo, dificultan la plena consecución de este derecho.

Como parte del Acuerdo de Escazú y miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, Colombia cuenta con herramientas clave para superar estos obstáculos. Este documento propone varias recomendaciones para avanzar en esta materia, entre ellas, las de finalizar la creación de la Comisión Interinstitucional para implementar el Acuerdo de Escazú, capacitar jueces en temas ambientales y adoptar un lenguaje claro en los fallos judiciales. Estos pasos son esenciales para consolidar un sistema de justicia ambiental más inclusivo y efectivo.

PALABRAS CLAVE:

| justicia ambiental | acción de tutela |
| acción popular | Acuerdo de Escazú |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú o el Acuerdo	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
AGA/OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
SIERJU	Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, constitucionalmente se ha definido el derecho a gozar de un ambiente sano como un derecho colectivo, esto quiere decir que es un derecho mediante el cual aparecen comprometidos los intereses de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera individual o de los derechos subjetivos previamente definitivos por ley (Consejo de Estado, 2007).

Como garantía del acceso a la justicia ambiental, se ha dispuesto la acción popular para proteger a la comunidad en sus derechos colectivos, la cual tiene una legitimación por activa amplia. Por lo tanto, puede ser promovida por cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, cuando ocurra una vulneración o amenaza de vulneración a un derecho o interés común (Corte Constitucional, 1999).

Adicionalmente, en virtud de la teoría de la conexidad, según la cual la afectación del ambiente deriva en la afectación de un derecho fundamental, la acción de tutela se ha utilizado ampliamente en asuntos ambientales, con lo que ha dado lugar a sentencias proteccionistas y novedosas para América Latina y el Caribe.

En ese sentido, Colombia tiene un marco jurídico con disposiciones importantes en lo que respecta al acceso a la justicia ambiental; sin embargo, aún se presentan obstáculos importantes para su garantía. La ratificación del Acuerdo de Escazú es una oportunidad enorme para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental.

En este contexto, el presente documento busca exponer el estado actual del país en cuanto al acceso a la justicia ambiental, así como los avances que ha alcanzado y los retos que enfrenta. El informe comienza con una descripción del marco legal e institucional vigente en esta materia, seguida de un análisis de los principales progresos y desafíos que enfrenta la justicia ambiental. Luego, se examinan dos sentencias innovadoras que han marcado hitos en el acceso a la justicia ambiental. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia plantea diversas acciones judiciales que permiten el acceso a la justicia ambiental y que están desarrolladas en diferentes leyes y decretos. Dichas acciones son interpuestas, según factores de jurisdicción y competencia, ante los órganos que conforman la Rama Judicial del Poder Público:

- las altas cortes: el Consejo Superior de la Judicatura, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado
- los tribunales, y
- los jueces.

Para efectos de este informe, y de cara al acceso a la justicia ambiental, son relevantes la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la JEP, como se verá más adelante.

A continuación, se presentan

- las principales disposiciones constitucionales y legales relativas al acceso a la justicia ambiental en Colombia,
- una descripción de las altas cortes que conocen de los asuntos ambientales y las autoridades ambientales competentes para adelantar un procedimiento sancionatorio ambiental, y
- la Ley de Transparencia en lo que respecta a justicia abierta.

2.1. Constitución Política de 1991

En primer lugar, debe resaltarse que la Constitución Política colombiana contiene al menos 49 artículos que se refieren de manera directa o indirecta al ambiente, lo cual le ha otorgado el calificativo de “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Se trata así de disposiciones que regulan la relación de la sociedad con el ambiente y que presuponen, fundamentalmente, un principio-deber de su recuperación, conservación y protección (Consejo de Estado, 2014).

En lo que respecta al acceso a la justicia, el artículo 2 consagra el deber estatal de asegurar la vigencia del orden justo, mientras que de los artículos 1 y 13, relativos a los principios de solidaridad, igualdad y no discriminación, se desprenden la protección especial de grupos vulnerables y la distribución equitativa de los bienes ambientales. El artículo 90 se refiere, en general, a la responsabilidad patrimonial frente a los daños antijurídicos, y el artículo 80, a la reparación del daño ambiental. Particularmente, el artículo 229 reconoce el acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental, mientras que las condiciones para su ejercicio están recogidas en los artículos 29 y 31 que se refieren, además, a la garantía del debido proceso (Muñoz & Amaya, 2021).

En desarrollo de las disposiciones anteriores, la Constitución Política consagra acciones constitucionales que pueden ser interpuestas ante los jueces de la República por la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos, incluido el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano consagrado en el artículo 79. Son pertinentes en materia de acceso a la justicia ambiental, aunque no exclusivas para ello: la acción de tutela consagrada en el artículo 86; la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87; las acciones populares y de grupo consagradas en el artículo 88; y, las acciones de nulidad y de inconstitucional que tienen fundamento en los artículos 4, 40 y 241.

2.2. Acción de tutela: Decreto 2591 de 1991

La acción de tutela está reglamentada en el Decreto 2591 de 1991. De acuerdo con el artículo 1 de dicho decreto, la tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, a través de un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos fundamentales, por sí misma o por quien actúe en su nombre, cuando estos sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o los particulares, según el caso. Todos los días y horas son hábiles para interponer una tutela.

Si bien el derecho a gozar de un medio ambiente sano no ostenta la categoría de derecho fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, sino de derecho colectivo, jurisprudencialmente se ha admitido su procedencia en virtud de la tesis de la conexidad. Sin embargo, esto no siempre ha sido así. Anteriormente, era improcedente solicitar por vía de una tutela la suspensión, por ejemplo, de una licencia ambiental cuando esta había sido otorgada sin adelantar una consulta previa¹, para el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, que tenía una afectación en una comunidad étnica².

Actualmente, la tesis de la conexidad permite la protección del derecho a gozar de un ambiente sano, mediante la acción de tutela, cuando este se encuentre ligado a un derecho fundamental, tales como la vida, la salud o la integridad física. Específicamente, para que prospere la tutela en asuntos ambientales, debe demostrarse el nexo entre la violación del derecho colectivo y la violación del derecho fundamental (Rodríguez & Muñoz, 2009).

1 La consulta previa es un derecho fundamental exclusivo de las comunidades étnicas y deben ser consultadas cuando una medida legislativa o administrativa les afecte.

2 Las comunidades étnicas de Colombia incluyen las comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y la comunidad rrom (gitanos).

2.3. Acción popular y acción de grupo: Ley 472 de 1998

La Ley 472 de 1998 desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, que consagra la acción popular y la acción de grupo. Dichas acciones, según el artículo 1 de la mencionada ley, están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de un grupo o un número plural de personas.

2.3.1. Acción popular

La acción popular es el medio procesal idóneo para proteger los derechos e intereses colectivos. Destacan aquellos relativos al ambiente, al equilibrio ecológico, al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Se interpone para evitar el daño contingente a dichos derechos, para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio, o para restituir las cosas a su estado anterior —siempre y cuando sea posible—, contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares (Rodríguez, 2021). La acción popular tiene una finalidad preventiva, reparadora y restablecedora que no persigue intereses subjetivos o pecuniarios, sino intereses que le pertenecen a toda la comunidad o a determinado grupo (Rodríguez & Muñoz, 2009).

Las acciones populares preventivas se deben tramitar con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto en el caso de habeas corpus, acción de tutela y acción de cumplimiento. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, es una acción con legitimación por activa amplia, con lo cual puede ser interpuesta por cualquier persona, natural o jurídica, sin necesidad de acreditar un interés particular.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la sentencia que acoja las pretensiones del demandante podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de una indemnización de perjuicios cuando se haya causado un daño —a favor de la entidad pública no culpable que tenga a su cargo el derecho o interés colectivo vulnerado— y, cuando fuere posible, exigir que se realicen conductas para volver las cosas a su estado anterior. Específicamente, para casos de daños a los recursos naturales, el juez debe procurar la restauración del área afectada, para lo cual destinará una parte de la indemnización. En la sentencia, el juez también podrá ordenar la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el que participarán las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una ONG.

2.3.2. Acción de grupo

La acción de grupo permite que un grupo de personas —no inferior a 20— acuda al juez para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño generado a los derechos o intereses colectivos mediante el pago de una indemnización de perjuicios, siempre y cuando existan identidad en la causa y el hecho generador del daño (Rodríguez, 2021).

Específicamente, la acción de grupo es el mecanismo procesal idóneo para evitar el ejercicio de varias acciones individuales; asimismo, asegura el acceso a la justicia, comoquiera que el daño causado podría considerarse de poca magnitud a nivel individual, pero no en su conjunto.

De conformidad con el artículo 48 de la Ley 472 de 1998, son titulares de esta acción quienes integren un grupo de personas naturales o jurídicas que hubieran sufrido un

perjuicio individual. También son titulares el Defensor del Pueblo, y los personeros municipales y distritales³ en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo o indefensión.

2.4. Medios de control de nulidad y cumplimiento: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011

2.4.1. Medio de control de nulidad (también contemplado en la Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental)

Está consagrado en el artículo 137 del CPACA. A través del medio de control de nulidad, cualquier persona puede solicitar que se declare nulo un acto administrativo de carácter general porque fue expedido

- con infracción de las normas en las que debería fundarse,
- por una autoridad sin competencia.
- con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa,
- mediante falsa motivación, o
- con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió (desviación de poder).

Específicamente, en materia ambiental, el artículo 73 de la Ley General Ambiental consagra que la acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de un proyecto, obra o actividad que afecte o pueda afectar el ambiente.

2.4.2. Medio de control de cumplimiento

Está consagrado en el artículo 146 del CPACA. A través del medio de control de cumplimiento, toda persona, natural o jurídica, puede acudir al juez administrativo para hacer efectivo el cumplimiento de cualquier norma con fuerza material de ley o de los actos administrativos, previa solicitud de cumplimiento a la autoridad destinataria de la norma (“constitución en renuencia”).

En línea con lo anterior, el medio de control de cumplimiento busca hacer frente a la inactividad de la administración y garantizar la ejecución y vigencia de las normas o los actos administrativos. Destaca, además, que esta acción pueda presentarse de forma escrita o verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se esté ante una situación de extrema urgencia (Rodríguez, 2021)

2.5 Acción pública de inconstitucionalidad o inexequibilidad: Decreto 2067 de 1991

Está consagrada en el artículo 242 de la Constitución Política y reglamentada mediante el Decreto 2067 de 1991. A través de la acción pública de inconstitucionalidad, todo

3

De acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales y distritales hacen parte del Ministerio Público y, asimismo, les corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

ciudadano colombiano puede impugnar, ante la Corte Constitucional, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos y leyes dictados por el Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias, por ser contrarias a la Constitución Política, ya sea por vicios en su formación o por su contenido. En la sentencia, la Corte Constitucional decide de fondo la cuestión debatida y de manera definitiva, con lo que se constituye en cosa juzgada *erga omnes*, es decir que aplica para todos y no solo para quienes intervinieron en el proceso (Rodríguez y Muñoz, 2009).

2.6. Delitos ambientales: Ley 211 de 2021

Mediante la Ley 211 de 2021, se establecen una serie de delitos ambientales tales como, entre otros,

- el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales,
- el tráfico de fauna,
- la caza y la pesca ilegales,
- el manejo ilícito de especies exóticas,
- la deforestación, la promoción y financiación de la deforestación,
- la minería ilegal y
- la invasión de áreas de especial importancia ecológica.

Según el artículo 66 del Código de Procedimiento Penal, la acción penal para investigar e imputar estos delitos está a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En concordancia con el artículo 67 de dicho Código, todos los ciudadanos tienen el deber de denunciar la comisión de los delitos de los que tengan conocimiento, de modo que las denuncias o querellas no son únicamente un mecanismo judicial para acceder a la justicia ambiental, sino también una obligación (Rojas, 2018).

2.7. Procedimiento sancionatorio ambiental: Ley 1333 de 2009 y Ley 2387 de 2024

A nivel administrativo, el acceso a la justicia ambiental está reflejado en el procedimiento sancionatorio ambiental consagrado en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024. En virtud de estas normas, las autoridades ambientales podrán iniciar un procedimiento sancionatorio por la comisión o presunta comisión de una infracción ambiental.

Una infracción ambiental, según el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, es toda acción y omisión que constituya violación a las siguientes normas:

El Código de Recursos Naturales Renovables, el cual, de conformidad con su artículo 3, regula

- el manejo de los distintos tipos de recursos naturales renovables como la atmósfera, las aguas, la tierra, la flora, la fauna, entre otros,
- la defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de los recursos naturales, y
- los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyan en él, como los residuos, las basuras, el ruido, entre otros.

La Ley General Ambiental, que contiene disposiciones sobre, entre otros,

- los principios generales ambientales,
- el pago de tasas retributivas por el uso de los recursos naturales,
- el licenciamiento ambiental, y
- mecanismos de participación ambiental.

A estas se suman la Ley 165 de 1996, mediante la cual se aprobó en Colombia el Convenio de Diversidad Biológica; las demás normas ambientales vigentes; y los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. Por último, cabe señalar que la comisión de un daño al ambiente también constituye una infracción ambiental.

Particularmente, en cuanto acceso a la justicia ambiental, destaca que cualquier persona puede interponer una queja/denuncia ante la autoridad ambiental competente para que inicie la investigación por la comisión de una infracción ambiental. Además, el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009 permite que, una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona pueda intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente. Por otro lado, el artículo 21 de la Ley 1333 de 2009 contempla la remisión, a otras autoridades, de los hechos investigados en el procedimiento sancionatorio ambiental, si estos hechos son constitutivos de un delito, una falta disciplinaria u otro tipo de infracción administrativa, para que dichas autoridades adelanten las actuaciones que son de su competencia.

2.8. Transparencia: Ley 1712 de 2014

En Colombia se adoptó la Ley 1712 de 2014 - Ley de Transparencia, cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho, y las excepciones a la publicidad de información. Ahora bien, esta ley es relevante en lo que respecta a justicia y gobierno abierto toda vez que, en virtud su artículo 7, todas las autoridades, incluidas las judiciales y ambientales, deben poner a disposición —a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica— la información que generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen.

En cumplimiento de esta norma, todas las autoridades públicas, incluidas las autoridades judiciales y ambientales, cuentan en su página web con una sección de “Transparencia”, en la que normalmente se encuentra

- información sobre la entidad,
- la normatividad aplicable,
- los procesos de contratación,
- los presupuestos e informes,
- los trámites y servicios,
- los datos abiertos,
- información específica para grupos de interés, y
- el reporte de información específica por parte de la entidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, que se encarga del gobierno y la administración integral de la Rama Judicial del Poder Público, expidió el Acuerdo PCSJA17-10672 del 10 de mayo de 2017, mediante el cual se definen las Políticas de Transparencia y

Justicia Abierta y se conforma la Comisión de Justicia Abierta del Consejo Superior de la Judicatura.

2.9. Institucionalidad

Colombia carece de jurisdicción y cortes especializados en asuntos ambientales, lo cual ha representado desafíos importantes en la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la justicia ambiental. De este modo, existe una carencia de conocimientos técnicos a nivel judicial que hace insuficiente el abordaje de las problemáticas ambientales (Muñoz & Amaya, 2021). En su lugar, la competencia está dispersa entre las jurisdicciones constitucional, administrativa y ordinaria (Rojas, 2018).

En línea con lo anterior, los asuntos ambientales los conocen los jueces del país según la calidad de los derechos ambientales amenazados, de la entidad pública o el particular de donde proviene la amenaza y del tipo de responsabilidad que se pretenda derivar del daño (Gonzaga, 2014). Como ya se ha mencionado, para efectos de este documento y las acciones antes referenciadas, destacan las siguientes altas cortes:

- **La Corte Constitucional.** Es el máximo órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, se encarga de velar por la integridad y supremacía de la Constitución Política. Conoce de la acción pública de inconstitucionalidad y de las tutelas en sede de revisión.
- **El Consejo de Estado.** Es el máximo órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, conoce de diversos aspectos: del medio de control de nulidad y de cumplimiento; de la acción de tutela; de la acción popular cuando tenga como origen las acciones u omisiones de las entidades públicas y las personas privadas que desempeñen funciones administrativas; de la acción de grupo cuando tengan como origen la actividades de las entidades públicas y personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Le siguen en jerarquía los tribunales y jueces administrativos.
- **La Corte Suprema de Justicia.** Es el máximo órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, conoce de la acción de tutela; de la acción popular y la acción de grupo en los casos que no conoce la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; y de las acciones penales. Le siguen en jerarquía los tribunales superiores del distrito judicial y los jueces civiles municipales y del circuito.
- **La Jurisdicción Especial para la Paz.** Es el órgano encargado de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado colombiano, al cual se puso fin con el Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, tienen un rol en los procesos judiciales la **Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales**, que puede intervenir en el trámite de estos mediante conceptos, y la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales, arriba mencionada, que es la encargada de investigarlos.

En el nivel administrativo, las autoridades ambientales competentes para iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental son las siguientes:

- **La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).** Tiene a su cargo la evaluación y el seguimiento de las licencias, los permisos y trámites ambientales

según el alcance definido en el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente.

- **Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).** Tienen competencia para administrar los recursos naturales en su jurisdicción, lo que incluye el otorgamiento de licencias y permisos ambientales según el alcance definido en el Decreto 1076/2015.
- **Las Autoridades Ambientales Urbanas.** Corresponden a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1 000 000 de habitantes. Son competentes, dentro de su perímetro urbano, para otorgar y hacer seguimiento a licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida a las CAR.

3. AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

En esta sección, se presentan

- el análisis, desarrollo y ejemplificación de la contribución que viene teniendo el Acuerdo de Escazú para la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental, y el modelo de gobierno abierto para una justicia ambiental abierta,
- la jurisprudencia consolidada en los últimos años que contribuye al avance de la justicia ambiental, y
- los desafíos que aún enfrenta el país en esta materia.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que Colombia depositó el instrumento de ratificación del Acuerdo de Escazú el 25 de septiembre de 2024 y es un Estado Parte a partir del 24 de diciembre de 2024. Para ello, se requirió: la firma del Acuerdo, el 11 de diciembre de 2019; la expedición de la Ley 2273 de 2022, mediante la cual se aprobó el Acuerdo en el país; y la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Dos años después de la expedición de la ley, la Corte Constitucional finalmente declaró la constitucionalidad del Acuerdo mediante la Sentencia C-359/24.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) avanza en la creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación integral del Acuerdo en el país, con el propósito de asegurar que las voces de las comunidades étnicas, organizaciones y personas defensoras del ambiente sean escuchadas y protegidas (MADS, 2024a).

En cuanto a justicia abierta, Colombia hace parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde 2011 y ha presentado su Quinto Plan de Acción, vigente entre 2023 y 2025, que se centra en la gobernanza pública, la participación ciudadana, el Estado Abierto con perspectiva de género, el congreso abierto y la justicia abierta (OGP, s.f.).

3.1. Contribución del Acuerdo de Escazú en el acceso a la justicia ambiental

Como se mencionó, Colombia es Parte del Acuerdo de Escazú a partir del 24 de diciembre de 2024. A pesar de ello, una vez expedida la Ley 2273 de 2022, diversas autoridades empezaron acciones de “alistamiento” para la implementación del Acuerdo.

3.1.1. Avances: ¿cuál ha sido el rol de las autoridades ambientales en la justicia ambiental administrativa y qué ha pasado en las altas cortes del país?

MADS

El MADS tiene como propuesta un proyecto de ley de modificación parcial de la Ley 99 de 1993 – Ley General Ambiental, que incluye, entre otros aspectos, la democratización ambiental como parte del compromiso del gobierno en materia de acceso a la información, la justicia ambiental y la participación efectiva en el marco del Acuerdo de Escazú (MADS, 2024b).

Asimismo, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia de Tutela AT-3T-014-2020, la Acción Popular para la Ciénaga de las Quintas y demás procesos judiciales relacionados con la degradación de la Bahía de Cartagena, se han adelantado gestiones para “recuperar el sistema de conectividad hídrica entre las ciénagas, caños, lagunas e islas para fortalecer la resiliencia climática de la Bahía de Cartagena con justicia ambiental” (MADS, 2024b).

Buenas prácticas de la ANLA

La ANLA adelantó gestiones institucionales encaminadas a lograr la implementación del Acuerdo de Escazú con un criterio de progresividad, en tiempos razonables y bajo los lineamientos del Gobierno Nacional. En ese sentido, conformó un grupo *ad hoc* para el alistamiento e implementación del Acuerdo en la entidad (MADS, 2024b). Además, el 31 de mayo de 2023, en el Comité Directivo 20 de la ANLA, se aprobó el Plan de trabajo de alistamiento del Acuerdo de Escazú 2023-2024. Dicho plan comprende 122 actividades, el 19% de las cuales corresponde al componente de justicia en temas ambientales (ANLA, 2024a).

Específicamente, las actividades están enfocadas en mejorar la calidad de los procedimientos de evaluación y seguimiento de licencias y trámites ambientales, y la efectividad de los procesos a cargo de la entidad en cuanto a las medidas preventivas⁴ y sancionatorias ambientales, y a la respuesta de las quejas/denuncias ambientales. Para ello, se han contratado más profesionales técnicos y jurídicos en el Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales para dar celeridad a los procesos. El indicador de resultado de este objetivo es la publicación, a los grupos de interés, del resultado de los procesos de seguimiento, las medidas preventivas y sancionatorias ambientales, y las denuncias ambientales (ANLA, 2024b).

3.1.2. Alistamiento de las cortes

A diferencia del acceso a la justicia ambiental en instancias administrativas, no puede evidenciarse un avance concreto de las altas cortes del país para la implementación del Acuerdo de Escazú, al menos según la información pública disponible. Destaca que la Corte Suprema de Justicia llevó a cabo, el 4 de junio de 2024, la Primera Jornada de Justicia Ambiental sobre el rol del juez colombiano en la protección del ambiente, con énfasis en el cambio climático (Corte Suprema de Justicia, 2024).

4

En el marco de las potestades sancionatorias de las autoridades ambientales se pueden imponer medidas preventivas que tiene como finalidad prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

En todo caso, y como se verá en la siguiente sección, en el marco de los compromisos de gobierno y justicia abierta, las altas cortes han adelantado acciones relativas a la transparencia, el uso de lenguaje claro y acciones afirmativas para la población vulnerable.

3.2. La justicia abierta en Colombia como miembro de AGA

Colombia, como miembro de AGA, ha asumido diversos compromisos en sus Planes de Acción. A continuación, se presentan los principales retos o necesidades, avances e impactos en materia de justicia abierta, según dichos planes de acción, reportes de OGP e informes de rendición de cuentas del Gobierno Nacional.

En el Segundo Plan de Acción de Colombia 2015-2017, el país reconoció la necesidad de establecer mejores canales de acceso a la justicia para la ciudadanía, presentados en un lenguaje claro y concreto, con el fin de evitar la confusión institucional (Bonivento, 2018).

En cumplimiento de tal compromiso, el Ministerio de Justicia de Colombia creó LegalApp, que es una herramienta electrónica que aspira a convertirse en el “Google jurídico”. Actualmente, cuenta con “Rutas de justicia” para que todas las personas sepan cómo adelantar un trámite. En materia de acceso a la justicia ambiental son especialmente relevantes las siguientes rutas⁵:

- ¿Cómo se debe presentar una acción de grupo?
- ¿Qué debo hacer si conozco casos en los que se contaminan los recursos naturales (suelo, aire y agua)?
- ¿Qué debo hacer si conozco de casos en los que se afectan los recursos naturales de mi municipio indiscriminadamente?
- ¿Qué debo hacer en caso de conocer casos de tráfico o comercialización de fauna silvestre o especies amenazadas?
- ¿Cómo puedo presentar una denuncia a los vehículos de transporte público que violan normas de seguridad ambiental?
- ¿Puedo hacer algo frente a un procedimiento de otorgamiento de licencia ambiental?

De conformidad con el Informe de fin de término de Colombia 2015-2017, elaborado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Chile y publicado en 2018, como parte del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP, el país cumplió con este compromiso. Según dicho informe, *LegalApp* está bien diseñada y reporta resultados importantes o sobresalientes, lo que representa un avance significativo en la apertura del Gobierno, que ahora cuenta con un portal unificado de información sobre el sector justicia. Se reportó un aumento continuado de los usuarios durante los dos años de implementación, que suman más de cuatro millones y medio de usuarios. Además, el aplicativo cuenta con más de 10 000 descargas en el sistema iOS y más de 47 000 en el sistema Android.

Sin embargo, y según una entrevista realizada a la Corporación Excelencia en la Justicia, solo se cuenta con estadísticas de uso y no con estudios sobre el impacto y los cambios en el funcionamiento estatal desde que está en funcionamiento la herramienta. La Corporación Excelencia en la Justicia también manifestó, en ese entonces, que tampoco era claro cómo se consolidaría a largo plazo, ni cuáles eran los protocolos de actualización. También es importante tener en cuenta que este compromiso no se incluyó en los siguientes planes de acción de Colombia (Bonivento, 2018).

A pesar de lo anterior, y particularmente en cuanto a la consolidación de *LegalApp* a largo plazo, de acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas del 2023 del Ministerio de Justicia, se ha avanzado en el desarrollo de la herramienta para el periodo reportado. Según el informe (Ministerio de Justicia, 2023),

- *LegalApp* cuenta con 650 rutas de justicia que han sido construidas teniendo en cuenta las necesidades de servicios de justicia y trámites administrativos; estas rutas se complementan con minutas, glosario y banco de preguntas,
- a través de *LegalApp*, es posible agendar citas con 80 consultorios jurídicos a nivel nacional, lo que consigue una cobertura en 43 municipios de 25 departamentos del país,
- en materia de promoción y divulgación, se crearon alianzas con 54 emisoras comunitarias para rotar seis cuñas radiales sobre contenidos de interés de *LegalApp* a nivel regional,
- se desarrollaron tres escenarios de socialización y retroalimentación de la herramienta, y
- se construyeron nuevos formatos como video-rutas de justicia.

No obstante, a partir de la información pública disponible, aún persiste el desafío de contar con estudios sobre el impacto y los cambios en el funcionamiento estatal surgidos como consecuencia de la herramienta.

Por otro lado, la Rama Judicial cuenta, en su sitio web, con un tablero de información estadística del seguimiento a decisiones judiciales. Específicamente, a través de un tablero de control, se puede consultar las estadísticas de la gestión judicial, desde 2020, por criterios como año, jurisdicción, competencia, especialidad, distrito y tipo de proceso⁶, lo cual representa un avance importante en materia de justicia abierta.

La información presentada en dicho tablero es proveída a través del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU), que se alimenta, en principio, por todos los despachos judiciales que, trimestralmente, deben diligenciar formularios con información del total de entradas de procesos o de asuntos en su despacho. Sin embargo, de acuerdo con una investigación llevada a cabo por la Corporación Excelencia en la Justicia sobre la eficiencia en el sector justicia colombiano, la naturaleza misma de la forma de recolección de la información albergada en el SIERJU hace que sea susceptible de errores humanos, incluidos errores de digitación. Adicionalmente, en las bases de datos del SIERJU, no se encuentran reportados todos los juzgados en funcionamiento durante todos los años (Corporación Excelencia en la Justicia, 2019).

Ahora bien, las diferentes cortes que conforman la rama judicial del poder público han adelantado acciones en pro de la justicia abierta; sin embargo, dicho avance no ha

sido uniforme. Destacan las acciones ejecutadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, como se explica a continuación.

El Consejo de Estado se sumó a AGA en 2016 y creó la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas. Esto ha llevado a plantear objetivos como la creación de mecanismos de rendición de cuentas judicial y la publicación de información sobre posibles conflictos de intereses de los jueces y el personal judicial. Actualmente, se publican en línea las agendas y los fallos anteriores, y están disponibles las hojas de vida de los abogados que aspiran a convertirse en jueces de dicha corte (OGP, 2021).

Como parte del V Plan de Acción de Colombia 2023-2025, se identificaron retos en el Consejo de Estado asociados a transparencia y rendición de cuentas. Específicamente, se resaltó que el lenguaje jurídico de los casos altamente técnicos abordados por el Consejo de Estado, sumado al uso de lenguaje poco claro en las sentencias, ha generado una brecha con la ciudadanía. En cuanto a rendición de cuentas, se destacó la ausencia de procesos de rendición de cuentas más allá del enfoque estadístico; si bien la rama judicial debe presentar, en virtud del artículo 79 de la Ley 270 de 1996, un informe de gestión ante el Congreso de la República, tal informe es un documento técnico que no permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento detallado del Consejo de Estado, lo cual dificulta construir relaciones de confianza con usuarios y grupos de valor (AGA Colombia, 2024).

Con el fin de hacer frente a los retos, el Consejo de Estado ha avanzado en la adecuación de sentencias en lenguaje claro. Para ello, incluyó en su sitio web la sección “Lenguaje Claro”. En esta web se publican las decisiones de la Sección Quinta (que decide asuntos electorales) mediante infografías que resumen y explican los hechos del caso, los principales argumentos de la sentencia y las decisiones tomadas⁷. Si bien esto constituye un avance, el compromiso no se limita a las decisiones de la Sección Quinta sino a todas las decisiones de mayor impacto del Consejo de Estado (AGA Colombia, 2024).

Respecto de la rendición de cuentas, se ha planteado, entre otros, los compromisos de consultar a grupos de valor para la priorización de la información que se entregue en los ejercicios de rendición de cuentas desarrollados, y de adelantar el ejercicio ciudadano de retroalimentación de dicha información (AGA Colombia, 2024). Sin embargo, es importante tener en cuenta que el cumplimiento de estos compromisos está previsto entre enero del 2024 y diciembre del 2025, con lo cual, el Consejo de Estado aún está en tiempo para adelantar las acciones correspondientes.

Por su parte, en cuanto a la Corte Constitucional, el V Plan de Acción de Colombia 2023-2025 (AGA Colombia, 2024) identificó retos asociados al desconocimiento ciudadano de

- las sentencias que protegen y garantizan sus derechos,
- la información estadística publicada por la Corte, y
- la información publicada por la Corte en su página web.

En ese marco, la Corte Constitucional ha adelantado acciones para adecuar sus sentencias con uso de lenguaje claro y mayor acceso a la información pública. Destaca, en este punto, la creación de dos micrositios web:

- La Constitución al alcance de niñas, niños y adolescentes, que presenta información en lenguaje sencillo, imágenes y juegos sobre las funciones de la Corte y el texto de la Constitución, en español y en creole, que es la lengua del pueblo raizal⁸
- Derechos en el Territorio, que contiene las decisiones más emblemáticas de la Corte a favor de los derechos de las comunidades étnicas. En este sitio destacan los resúmenes en leguas indígenas (texto y audio) de la Sentencia SU-383 de 2023. Esta se originó por una acción de tutela interpuesta por la violación del derecho a la consulta previa en la modificación de la licencia ambiental para la aspersión del área con glifosato utilizada para erradicar los cultivos ilícitos en el territorio nacional⁹.

De acuerdo con el V Plan de Acción, aún están previstas acciones en cabeza de la Corte Constitucional, a ser desarrolladas en junio y octubre de 2025. Estas consisten en la elaboración de videos, audios e ilustraciones que deberán publicarse en el micrositio de Derechos en el Territorio; asimismo, queda pendiente llevar a cabo tres espacios de socialización de las sentencias que han sido adaptadas (AGA Colombia, 2024).

En términos generales, todas las acciones de AGA representan un avance importante en materia de justicia abierta; sin embargo, un reto transversal es la brecha digital del país. En Colombia, según datos del DANE del 2022, aproximadamente solo un 56.5% de los hogares contaba con acceso a internet. De estos, el 66.5% se encuentra en las ciudades y solo un 23.8% en las áreas rurales. Esto quiere decir que más del 70% de la población rural en Colombia no tiene acceso a internet (Becerra, 2022). Lo anterior implica que los avances que se hagan en materia de justicia abierta no tendrán el alcance deseado si solo se materializan en el mundo digital.

3.3. Jurisprudencia consolidada en los últimos años que contribuye al avance de la justicia ambiental

A continuación, se presentan algunos de los principales fallos y decisiones relacionados con justicia ambiental en Colombia, por la interposición de las acciones y medios de control explicados en la sección 2 de este documento.

3.3.1. Acción de tutela

Mediante diversos fallos de tutela, la Corte Constitucional ha abordado la justicia ambiental. En la Sentencia T-292 de 2014, la definió como el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas —sin importar su raza, color, origen nacional, cultural, educación o ingreso— en el desarrollo y aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales. También ha utilizado la justicia ambiental como una herramienta para resolver conflictos relacionados con la distribución de cargas y beneficios ecosistémicos. Especialmente, en la Sentencia T-021 de 2019, la Corte se valió de la justicia ambiental para contrarrestar los efectos que pueden generar las medidas ambientales, a partir de cuatro elementos: la justicia distributiva, la justicia participativa, el principio de sostenibilidad y el principio de precaución (Muñoz & Amaya, 2021).

Por su parte, en lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela por la violación de la consulta previa en proyectos que tengan una afectación directa en las comunidades

8
9

Más información en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/constitucion-colombia-ninas-ninos/>
Más información en: <https://derechoseneltterritorio.com/temas/autonomia-y-autogobierno/su-383-2003/>

étnicas, la Corte Constitucional ha sido clara en las Sentencias T-294 de 2014 y T-704 de 2016. En ellas, ha establecido que, a pesar de existir mecanismos en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo —tales como la acción popular y el medio de control de nulidad—, estos no son eficacias ni idóneos de cara a la urgencia de la situación por la cual se interpone la acción (Rojas, 2018).

3.3.2. Acción popular

Varios ciudadanos interpusieron una acción popular con el fin de lograr la descontaminación del Río Bogotá. Entre los derechos invocados se encuentran el derecho a gozar de un ambiente sano; el equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

Mediante la Sentencia 01-479 del 25 de agosto de 2004, emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia y estudiada por el Consejo de Estado en segunda instancia, se falló en defensa del Río Bogotá. La decisión buscó vincular a todos los responsables que, por acción u omisión, hubiesen causado la contaminación del río. Para ello, la sentencia declaró la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y empresas que, desde hace no menos de 20 años, han realizado vertimientos domésticos e industriales al río; asimismo, declaró la responsabilidad por omisión de las entidades estatales por no cumplir sus labores de control ambiental (Rojas, 2018).

3.3.3. Acción de grupo

Las personas afectadas por el estado del Relleno Doña Juana interpusieron acción de grupo contra el Distrito de Bogotá con el fin de que se les reconocieran los perjuicios causados por el derrumbe del relleno el 27 de septiembre de 1997. El Consejo de Estado, mediante sentencia del 1 de noviembre de 2012, declaró la responsabilidad del Distrito, condenó al pago de indemnización —que, entre otros, debe destinarse a la recuperación ambiental de los bienes colectivos afectados o amenazados, sin perjuicio de las indemnizaciones pecuniarias a favor de los integrantes del grupo— y el desarrollo de medidas de justicia restaurativa, tales como la adopción de un reglamento técnico que garantice el manejo seguro de los rellenos sanitarios (Rojas, 2018).

3.3.4. Medio de control de nulidad

Este caso fue estudiado por el Consejo de Estado con prelación debido a la magnitud de la obra, su trascendencia social, ambiental y económica. Según aducían los demandantes, esta obra se había licenciado con una evaluación ambiental insuficiente.

Entre los argumentos de los demandantes se encuentra que la misma autoridad ambiental, que en ese entonces era el MADS, mediante el Concepto Técnico 1247 de 1997, había reconocido que

- existía una desproporcionalidad entre los beneficios energéticos del proyecto y sus consecuencias en cuanto a la pérdida de suelos;
- las afectaciones sociales eran irreparables en atención a la estructura de tenencia de la tierra de la zona de influencia del proyecto; con ello, se afectaban los medios de subsistencia y empleabilidad propios de las comunidades locales; y que
- el proyecto representaba un riesgo para las características culturales de las comunidades campesinas asentadas en su zona de influencia.

Finalmente, mediante la Sentencia del 9 de agosto de 2024, asociada al expediente 682-00, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la licencia ambiental otorgada por la ANLA para el desarrollo del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”. Esto se debió a que dicha autoridad ambiental no realizó la valoración adecuada del estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental para la compensación social de la reactivación productiva del Departamento del Huila.

3.3.5. Medio de control de cumplimiento

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia del 19 de octubre de 2017, falló a favor de la solicitud del Ministerio Público (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales). El Tribunal actuó en cumplimiento del artículo 5 del Decreto 270 de 2017, según el cual las autoridades del orden nacional, en este caso la ANLA, deben publicar, para comentarios de la comunidad, los proyectos específicos de regulación que no requieren la suscripción del presidente de la República. Dicha publicación debe hacerse en los plazos y según la regulación que cada entidad defina, mediante un acto administrativo, el cual debía expedirse en dos meses, contados, en este caso, a partir del 15 de febrero de 2016.

El Tribunal encontró que la ANLA había incumplido la obligación anterior y le ordenó que, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la sentencia, cumpliera con dicha obligación.

3.3.6. Acción pública de inconstitucionalidad

Mediante la Sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de, entre otros, los incisos primero, segundo y tercero del párrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Según dicho artículo, en las áreas delimitadas como páramos, las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que contaran con contratos y licencias ambientales otorgados antes del 9 de febrero de 2010 (para minería) o del 16 de junio de 2011 (para hidrocarburos) podrían continuar hasta su finalización, pero sin posibilidad de prórroga. Las autoridades ambientales debían revisar estas licencias, que estarían bajo control y seguimiento de las autoridades mineras, ambientales y de hidrocarburos. Si se incumplían los términos de las autorizaciones, se podría anular el título minero o revocar la licencia ambiental sin compensación. Además, si no era posible evitar o corregir los daños al ecosistema del páramo, la actividad minera no podría continuar.

Para declarar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones, la Corte Constitucional argumentó que estas desconocen el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, como los páramos, al poner en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental del agua en condiciones de calidad, toda vez que los páramos cumplen un papel fundamental en la regulación del ciclo del agua potable.

3.3.7. Delitos ambientales

La acción penal ha probado ser un mecanismo idóneo para la protección del ambiente: según datos disponibles, entre 2012 y 2017, hubo 1089 imputaciones por delitos ambientales. Como resultado de las imputaciones de 2016, para el mes de diciembre, se condenó a 371 personas por delitos contra los recursos naturales, el medio ambiente y conexos (Rojas, 2018).

Desde la acción de la JEP, destaca el Caso 05, que aborda las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario ocurridas en el conflicto armado desde el 1 de enero de 1993 hasta el 1 de diciembre de 2016 en el sur del departamento del Valle del Cauca. En el Caso 05, la JEP reconoció (acreditó) al Río Cauca como víctima del conflicto armado, pues durante los años del conflicto este dejó de ser fuente de “limpieza y purificación” para las comunidades y pasó a ser un instrumento para desaparecer a las víctimas (JEP, 2024).

3.3.8. Procedimiento sancionatorio ambiental

Mediante la Resolución 1091 de 2024, la ANLA sancionó a la empresa C.I. Prodeco S.A., titular del Plan de Manejo Ambiental del proyecto carbonífero “Calenturitas”, ubicado en el departamento del Cesar, con una multa de 1 739 012 826 pesos colombianos¹⁰. La ANLA justificó su sanción con dos argumentos. En primer lugar, la empresa no había implementado barreras vivas o, en su defecto, barreras físicas alrededor de las áreas de botaderos estériles y patios de acopio de carbón que tenían como finalidad mitigar los impactos ambientales negativos en las poblaciones aledañas al proyecto (Boquerón y Plan Bonito), especialmente para controlar las emisiones atmosféricas. En segundo lugar, la empresa no había activado la operación de la estación de monitoreo de emisiones atmosféricas; la ANLA había impuesto la obligación en 2013 y con un término de cumplimiento de tres meses; sin embargo, la compañía cumplió con esta obligación solo hasta 2015 (ANLA, 2024c).

3.4 Desafíos y obstáculos

Si bien Colombia ha tenido avances significativos en materia de acceso a la justicia ambiental, aún queda mucho camino por recorrer para lograr un acceso pleno y efectivo. Aunado a ello, históricamente los colombianos han tenido poca fe en su poder judicial: es usual que las personas desconfíen de los jueces y consideran que son órganos permeados por la corrupción (OGP, 2021).

Desde la academia (Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila, Iregui-Parra, 2024) se han identificado los siguientes desafíos para el acceso y la materialización de la justicia ambiental:

- barreras económicas, culturales y sociales;
- barreras en los procesos; y
- ejecución de las decisiones.

En cuanto a las barreras económicas, culturales y sociales, la activación de los órganos judiciales usualmente demanda recursos económicos, lo cual puede verse desde dos puntos de vista: el del aparato judicial como tal y el de la población que acude a este.

Respecto del primero, destaca que, habitualmente, haya muchos procesos judiciales y poco personal de justicia para atenderlos. Además, y especialmente en cuanto a los jueces de menor rango, se encuentra que estos no cuentan con la capacidad institucional suficiente para atender los casos. Todo lo anterior se traduce en retrasos en la administración de justicia. Por otro lado, respecto de la población que interpone las acciones judiciales, se encuentran limitaciones tales como los elevados honorarios

de los abogados, así como los altos costos de fianzas, costas, peritajes y pruebas, lo que dificulta el acceso a la justicia (Cepal, 2018).

La diversidad étnica y cultural de Colombia también influye en el acceso a la justicia ambiental. Por ejemplo, la ausencia de profesionales judiciales que manejen las distintas lenguas de estas comunidades disuade a estas de acudir a los tribunales. Además, se ha identificado que el poco valor que se otorga a los conocimientos tradicionales también constituye un factor disuasorio para acudir a la justicia (Valencia 2013, en Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila, Iregui-Parra, 2024).

Desde la perspectiva social, se encuentra que ciertas comunidades normalizan las afectaciones ambientales por falta de conocimiento. Esto ocurre, por ejemplo, con el tráfico de especies, que es socialmente aceptado en ciertas regiones. Adicionalmente, de cara al contexto del conflicto armado interno de Colombia, la comisión de delitos por parte de grupos armados no es denunciada por las comunidades por temor a represalias.

En cuanto a las barreras procesales, si bien en Colombia existen acciones que procesalmente se podrían considerar “sencillas”, como la acción de tutela, también existen otras supremamente complejas, que requieren de conocimientos muy especializados para su interposición, como la acción pública de inconstitucionalidad y la acción de nulidad. Esto ha llevado, en ocasiones, a que exista una parte “débil” y una parte “fuerte” en el proceso: por ejemplo, la comunidad demandante —que reclama la protección de su derecho a gozar de un ambiente— contra la empresa demandante. Este desequilibrio repercute, por ejemplo, en la recolección probatoria o en la robustez de la argumentación jurídica.

Finalmente, respecto de la ejecución de las decisiones, en Colombia es usual que se emitan sentencias con órdenes que son muy positivas “en el papel”, pero que en la práctica son difíciles de ejecutar. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se trata de órdenes que, desde la parte técnica ambiental, no son viables.

Al respecto, en Colombia no existe una jurisdicción especializada para temas ambientales. El desconocimiento por parte de los jueces y juezas de las complejidades ambientales ha resultado en la ineficacia de los procedimientos, la inaplicabilidad de medidas cautelares que prevengan la ocurrencia de daños ambientales, la aplicación errónea de principios como el de prevención y precaución, y el manejo inadecuado de las pruebas (Gozaga y Mateus, 2022).

4. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

La Corte Constitucional ha proferido importantes fallos en materia de justicia ambiental. A continuación, se sintetizan dos fallos recientes relacionados con la protección de personas afectadas por desastres naturales; en ambos casos, se presentaron argumentos importantes en materia de cambio climático.

4.1. Sentencia T-123 de 2024

Este fallo aborda la situación de dos campesinos, adultos mayores, que desarrollaban proyectos agrícolas para su subsistencia en un municipio del departamento del Cauca. Ellos vivían cerca del Río Bojabá que, desde 2015, por el invierno, empezó a desbordarse, lo que generó inundaciones en sus cultivos y vivienda.

A pesar de que la comunidad, en numerosas ocasiones, solicitó a las autoridades desplegar acciones de prevención de desastres, en al menos cuatro ocasiones el Río Bojabá se desbordó y destruyó viviendas y campos a su paso. Las constantes inundaciones, sumadas a la violencia en la zona ocasionada por el conflicto armado interno, forzó a la pareja de campesinos a desplazarse, lo cual implicó la pérdida de sus medios de subsistencia.

La situación anterior llevó a que interpusieran una acción de tutela para ser reconocidos como desplazados forzados por causas ambientales y, en consecuencia, pudieran tener los mismos derechos que los desplazados por causa de la violencia, quienes en Colombia son sujetos de especial protección constitucional.

La tutela fue estudiada por la Corte Constitucional en sede de revisión. En esta analiza, entre otros factores, el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, que incluyen los generados por desastres que son consecuencia del cambio climático y la degradación ambiental. La Corte estimó que los desplazamientos por factores ambientales, entre los que se incluyen los cambios en el clima, son cada vez más frecuentes y que, si bien algunos están asociados con fenómenos repentinos, otros se corresponden con una evolución lenta, como ocurre con el cambio climático, la deforestación, la acidificación de los océanos y diversos deterioros ambientales que, muchas veces son progresivos y hasta imperceptibles, pero que generan consecuencias devastadoras para las personas, especialmente para las más vulnerables.

La Corte ordenó ejecutar varias medidas encaminadas a garantizar los derechos de los demandantes, tales como las siguientes:

- Verificar la situación actual de acceso a alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básica, vestido adecuado, y servicios médicos y de saneamiento básico de los accionantes, y en caso de alguna carencia, ofrecer, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la sentencia, la atención humanitaria que requieran para garantizar esos derechos
- Realizar estudios de nivel de riesgo por inundación y vulnerabilidad, y ejecutar un plan de mitigación, a más tardar en un año contado desde notificación de la sentencia
- Ofrecer a los accionantes, en caso de que el riesgo no sea mitigable, opciones para el acceso prioritario a vivienda e incluirlos en la oferta de programas sociales que garanticen una fuente de ingresos adecuada a sus necesidades e identidad cultural

En conclusión, la Corte reconoció el desplazamiento por factores ambientales y dictó la sentencia con efecto *inter comunis*. Esto quiere decir que reconoce que el desbordamiento del Río Bojabá pudo afectar a las demás personas de la comunidad y, por tanto, los efectos de la sentencia les son extensivos. Adicionalmente, la Corte reconoció que debe desarrollarse un marco normativo para enfrentar el desplazamiento interno por factores ambientales y que se trata de un fenómeno reiterado que afecta a miles de personas.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que esta sentencia fue notificada a las partes procesales solo hasta septiembre de 2024, con lo cual, hasta el momento, no existe información pública disponible sobre el estado de cumplimiento de las órdenes.

4.2. Sentencia T-333 de 2022

La acción de tutela que dio origen a esta sentencia fue interpuesta por la presidenta de una veeduría ciudadana, debido a que, un mes después de que el huracán Iota destruyera

el 98% de las islas de Providencia y Santa Catalina, las entidades competentes (la Presidencia de la República, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastre, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda y la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina) no habían ejecutado ni tomado las medidas adecuadas para la recuperación de las islas. Esto resultó en la vulneración de los derechos al ambiente sano, el saneamiento básico, el agua potable, la consulta previa, la identidad cultural, la salud y la vivienda digna.

Puntualmente, en materia ambiental, la Corte estudió las obligaciones del Estado colombiano en la protección de los derechos humanos frente al impacto del cambio climático. Estimó la Corte que, aunque este tiene un impacto global y afecta a toda clase de comunidades, el impacto no es ni será igual para todos. Al respecto, destacó que la destrucción de las islas por el paso del huracán Iota demuestra, desde una perspectiva de derechos humanos, que debe priorizarse la protección de las poblaciones que, por su condición socioeconómica y su ubicación geográfica, son las primeras afectadas.

La Corte reconoció que el Gobierno Nacional no tuvo en cuenta la voluntad del pueblo raizal que habita las islas, su identidad cultural y las necesidades que tienen de contar con viviendas resilientes a los efectos del cambio climático que son usuales en las islas. Destacó, en materia de identidad cultural y costumbres de los hogares isleños, que estos deben contar con cisternas o tanques para almacenar aguas lluvias: la escasez de agua en temporadas de sequía ha hecho que la comunidad raizal se adapte mediante la recolección de aguas lluvias; sin embargo, las viviendas construidas por el Gobierno Nacional no cuentan con estos elementos.

La Corte también estimó que se vulneró el derecho a la consulta previa del pueblo raizal al no agotarla para el establecimiento de las medidas de reconstrucción integral de las islas. Determinó que la comunidad quedó marginada de cualquier proceso decisorio en torno a las medidas administrativas que se estaban tomando. Por ello, el proceso de reconstrucción fue unilateral y arbitrario. En este sentido, no coinciden las prioridades de reconstrucción del Gobierno Nacional y del pueblo raizal.

La Corte concluyó que al proceso de reconstrucción integral de las islas le falta mucho para concluir y, por tanto, es necesario adoptar soluciones judiciales para garantizar el núcleo esencial de los derechos fundamentales del pueblo raizal; asegurar la reconstrucción de su territorio según su identidad cultural; y fortalecer la resiliencia de las islas ante los efectos del cambio climático.

En este sentido, ordenó, entre otras acciones,

- que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Ministerio del Interior y la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, en un término no mayor de 15 días contados a partir de la notificación de la sentencia, convocaran a la comunidad raizal para adelantar un proceso de consulta previa sobre el proceso de reconstrucción integral de las islas de Providencia y Santa Catalina;
- permitir al pueblo raizal el acceso a toda la información administrativa y financiera del proceso de reconstrucción de las islas de Providencia y Santa Catalina, y
- que la UNGRD, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Salud y la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina garanticen a los habitantes de la isla el abastecimiento diario de mínimo 65 litros de agua, el abastecimiento de insumos médicos, así como la intervención del hospital de campaña.

A la fecha, no existe información pública oficial disponible sobre el cumplimiento de las órdenes por parte de las entidades accionadas. La Procuraduría General de la Nación, en 2023, emitió una alerta para la UNGRD, a quien le recordaba que debe garantizar el cumplimiento de la Sentencia T-333 de 2022 y le solicitaba la presentación urgente de las gestiones adelantadas para hacerla efectiva (Procuraduría General de la Nación, 2023). Incluso, Transparencia por Colombia ha reportado como alerta principal, durante 2024, la falta de información sobre la contratación en las obras de reconstrucción de las islas. Por otro lado, en lo que respecta a la consulta previa, de acuerdo con Transparencia por Colombia, el proceso se está adelantando actualmente en Providencia, pero en San Andrés no se ha llevado a cabo (Transparencia por Colombia, 2024).

Si bien ambos fallos de tutela son emblemáticos y constituyen un precedente importante en materia de cambio climático, debe tenerse en cuenta que la reglamentación de la acción de tutela no contempla un mecanismo destinado al seguimiento del cumplimiento de órdenes sino que, en caso de incumplimiento, procederá el incidente de desacato. En la práctica, en algunos casos, los jueces, conscientes de la necesidad de hacer seguimiento a este tipo de fallos, ordenan, mediante autos, la conformación de instancias de revisión del cumplimiento, tal como en el caso de Sentencia T-333 de 2022. Para esta, por un lado, se ordenó la UNGRD conformar una mesa de seguimiento a las órdenes de algunos de los numerales de la sentencia. Por otro, se ordenó al Juzgado Segundo Penal del Circuito de San Andrés y Providencia que remitiera a la Corte Constitucional, cada tres meses y hasta que se logre el cumplimiento de las órdenes, un informe de cumplimiento rendido por la UNGRD, la Defensoría del Pueblo y la accionante Josefina Huffington Archbold.

Caso contrario es lo que sucede con las acciones populares, concebidas para la protección de los derechos colectivos: en estas se establece, como parte de su trámite, la posibilidad de conformar un comité de verificación y seguimiento a las órdenes, como se menciona en la siguiente sección.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La consagración constitucional del derecho a gozar de un ambiente sano, junto con la legitimación por activa amplia que existe en Colombia para la interposición de las acciones constitucionales, han sido claves para avanzar hacia el acceso a la justicia ambiental. A esto se suma la acción de tutela, que ha dado paso a que se profieran importantes fallos en materia ambiental. Destaca, en este punto, el rol de la Corte Constitucional, que en sede de revisión ha procurado, en cierta medida, suplir la ausencia de un tribunal especializado en asuntos ambientales en el país, y que ha proferido fallos innovadores y con un componente importante de protección de comunidades vulnerables.

Asimismo, es relevante la competencia de las autoridades ambientales en cuanto al acceso a la justicia en los procedimientos sancionatorios ambientales. Además, la labor que ha hecho la ANLA para avanzar en este aspecto constituye un referente para las demás autoridades ambientales del país.

No obstante, aún falta mucho camino por recorrer para lograr la efectividad y la garantía del acceso a la justicia ambiental; el país debe trabajar ardua y prontamente hacia la implementación del Acuerdo de Escazú y continuar con el cumplimiento de sus compromisos en el marco de AGA.

En línea con lo anterior, a continuación, se presentan algunas recomendaciones.

En primer lugar, es esencial que Colombia finalice la creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación integral del Acuerdo de Escazú que incluya acciones concretas que aborden todos sus estándares.

Asimismo, se debería trabajar en fortalecer la capacidad institucional, especialmente de los órganos judiciales, en lo que respecta a conocimientos especializados en materia ambiental, de forma tal que las órdenes de los fallos se puedan materializar en la práctica y, a su vez, se pueda hacer el seguimiento adecuado al cumplimiento de dichas órdenes.

A propósito de esto último, y en cuanto a las barreras en los procesos y en la ejecución de las decisiones arriba mencionadas, debería utilizarse adecuada y oportunamente la acción popular, que es la prevista legalmente para la protección del ambiente. Es necesario garantizar el trámite preferencial de la acción popular preventiva, y distinguirlo del trámite de las acciones populares restaurativas e indemnizatorias, pues no hacerlo ha llevado a una acumulación de procesos (Londoño, 2009). Esto último ha causado retrasos importantes en el trámite de las acciones populares que, a su vez, obligan a las personas a acudir a la acción de tutela para proteger al ambiente por el trámite preferente que esta tiene (se decide en un menor tiempo). Los jueces deberían aprovechar adecuadamente la estructura procesal de la acción popular, que permite hacer dicho seguimiento a las sentencias mediante la creación de un comité para la verificación del cumplimiento; las acciones de tutela no tienen esa naturaleza.

Para romper la barrera económica del acceso a la justicia, debe promoverse la creación de plataformas de apoyo y soporte para el litigio de interés público ambiental. En este punto, sería ideal replicar la experiencia de algunas clínicas jurídicas del país como, por ejemplo, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, enfocado en el litigio estratégico.

Ahora bien, en cuanto a las barreras culturales, es recomendable que el acceso a la justicia en sede administrativa y judicial tenga un enfoque diferencial para las comunidades étnicas del país, con traductores de lenguas y valoración de sus conocimientos ancestrales. En este punto, sería importante replicar las acciones de la Corte Constitucional como la creación del micrositio web “Derechos en el Territorio”, de modo que las decisiones que afecten o involucren a dichas comunidades cuenten con un resumen en sus lenguas.

Por último, tanto los jueces como las autoridades ambientales deberían procurar el uso del lenguaje claro de sus decisiones, de modo que cualquier ciudadano, aún sin conocimientos especializados en derecho comprenda el alcance de sus fallos. Para ello, podría incluirse en los fallos una síntesis o resumen de este en un lenguaje sencillo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGA Colombia. (2024). V Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia (2023-2025) “Consolidando un Estado Abierto para todos y todas”. Versión 2024. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Colombia_Action-Plan_2023-2025_December_Revised.pdf
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2024a). Construcción del Plan de trabajo de alistamiento para la implementación de Acuerdo de Escazú en la ANLA. https://www.anla.gov.co/images/documentos/gci/la/2024-02-09-anla-SMPCA_Plan_alistamiento_implementacion_Escazu.pdf
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2024b). Informe de Gestión 2023. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/informes/2024-01-29-anla-InformeGestion-2023.pdf>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2024c). *ANLA sanciona a Prodeco por incumplir parámetros ambientales en zonas mineras*. <https://www.anla.gov.co/noticias-anla/anla-sanciona-a-prodeco-por-incumplir-parametros-ambientales-en-zonas-mineras#:~:text=Bogotá%2C%20de%20julio%20de,en%20el%20departamento%20del%20Cesar>
- Becerra, R. (2022). *El reconocimiento de la brecha digital para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia civil*. <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/5875/4685>
- Bonivento, J. (2018). Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Colombia 2015-2017. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Colombia_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf
- 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 Sostenible. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf
- Consejo de Estado. (2014). Sentencia 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). C.P. William Zambrano Zetina.
- Consejo de Estado (2007). Sentencia 76001-23-31-000-2003-01856-01. C.P. Fernando Bolaños Gil.
- Corte Constitucional (1999). Sentencia C-215/99. M.P. Marta Victoria Sáchica de Moncaleano.
- Corte Suprema de Justicia. (2024). 1ª Jornada de Justicia Ambiental. El rol del juez colombiano en la protección del medioambiente. <https://cortesuprema.gov.co/jornada-de-justicia-ambiental-2024/>
- Gonzaga, J. (2014). *El derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia entre la validez formal y la eficacia material*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Gonzaga, J., y Mateus, M. (2022). *Jurisdicción ambiental especial para Colombia*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-74412021000200110
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2024). Comunicado 32. *Con un acto restaurativo, la JEP notificó a las comunidades del río Cauca que este afluente fue reconocido como víctima del conflicto*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/con-un-acto-restaurativo-la-jep-notifico-a-las-comunidades-del-rio-cauca-que-este-afluente-fue->

reconocido-como-victima-del.aspx#:~:text=En%20medio%20de%20cantos%2C%20elementos,sur%20del%20Valle%20del%20Cauca.

Londoño, B. (2009). *Justiciabilidad de los Derechos Colectivos: Balance de la ley de acciones populares y de grupo*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2024a). Histórico: Escazú es una realidad en Colombia, la Corte avala su constitucionalidad. <https://www.minambiente.gov.co/historico-escazu-es-una-realidad-en-colombia-la-corte-avala-su-constitucionalidad/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2024b). Informe de Rendición de Cuentas 2023-2024. Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/07/Informe-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas_Sector-Ambiente_2023-2024_V2.0-1.pdf

Ministerio de Justicia. (2023). Informe para la Audiencia Pública Rendición de Cuentas. <https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documents/Rendicion-Cuentas-2022/Informe%20rendicio%CC%81n%20de%20cuentas%202022.pdf>

Muñoz Ávila, L. y Lozano Amaya, M. A. *La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, septiembre-diciembre de 2021, 165-200. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.07>

Alianza para el Gobierno Abierto [AGA/OGP]. (s.f). Colombia. <https://www.opengovpartnership.org/members/colombia/>

Alianza para el Gobierno Abierto [AGA/OGP]. (2021). Mantener los tribunales abiertos y honestos en Colombia. <https://www.ogpstories.org/es/keeping-the-courts-open-and-honest-in-colombia/>

Procuraduría General de la Nación. (2023). Boletín 400-2023. Cumplir con derechos fundamentales para habitantes de Santa Catalina y Providencia exige la Procuraduría a Unidad Nacional de Gestión de Riesgo. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/cumplir-derechos-habitantes-de-santa-catalina-providencia-exige-procuraduria-a-unidad-gestion-riesgo.aspx>

Rodríguez, G., & Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Rodríguez, G. (2021). *Yo participo, tú participas, otros deciden: participación ambiental en Colombia*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf>

Rojas Lozano, D. (2018) *La justicia ambiental en Colombia: mecanismos judiciales y avance jurisprudencial*. <https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/6401cf74-9193-4518-a904-3e6393ab001d/content>

Transparencia por Colombia. (2021). Cuatro años después de los huracanes IOTA y ETA aún persiste la falta de transparencia y la poca acción. <https://transparenciacolombia.org.co/despues-de-huracanes-iota-eta-persiste-falta-transparencia/>

Torres-Villarreal, M., Muñoz-Ávila, L., Iregui-Parra, P., Sánchez-Quintero, A., Yepes-García, D., Jiménez-Rojas, P., & Curiel-Olarte, G. (2024). El acceso y la materialización de la justicia ambiental en América Latina en Güiza Suárez, S., & Kaufmann, C. J. (Eds.). (2024). *Justicia ambiental y personas defensoras del ambiente en América Latina*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/urosario9789585003446>



5

COSTA RICA

Irene Murillo Ruin



ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COSTA RICA

Irene Murillo Ruin

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Estado de la cuestión: marco legal, institucional y jurisprudencia relevante
- 3 Contribución en el país de estudio del modelo de estado abierto para una justicia ambiental efectiva
- 4 Avances y desafíos para la justicia ambiental
- 5 Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental
- 6 Conclusiones y recomendaciones
- 7 Bibliografía

RESUMEN

El acceso a la justicia ambiental es una de las condiciones indispensables para una democracia ambiental. Este trabajo busca hacer un recuento del estado de situación del acceso a la justicia ambiental en Costa Rica en la actualidad, sus avances y posibles modelos replicables, así como sus principales retos. Esto se relaciona con los estándares del Acuerdo de Escazú, todavía no ratificado por el país, y los principios orientadores de la Justicia Abierta.

La jurisdicción que cumple con todos los estándares interamericanos y del Acuerdo de Escazú es definitivamente la jurisdicción constitucional, por sus características de amplia legitimación, informalidad, gratuidad y acceso a todas las personas. El reto principal se identifica en la atención de la mora en los casos de justicia ambiental tanto a nivel judicial como administrativo.

PALABRAS CLAVE:

| justicia ambiental | jurisprudencia |
| Acuerdo de Escazú | Gobierno Abierto |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia [organismo del Poder Judicial]
EIA	Evaluación de impacto ambiental
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
OIJ	Organismo de Investigación Judicial del Poder Judicial
PEN	Programa Estado de la Nación
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SITADA	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales. Plataforma de denuncias de la Contraloría Ambiental del MINAE
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo. Órgano desconcentrado del MINAE

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica es un Estado que tiene una democracia centenaria y que ha confiado su seguridad, a partir de la abolición del ejército en 1949, a los mecanismos del estado de derecho. Se entiende al estado de derecho, según la definición del World Justice Project (2022), como el “sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario que garantiza: la rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y acceso a la justicia”.

Según la Organización de Naciones Unidas (ONU, s.f.), “el acceso a la justicia es un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones”. De conformidad con la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho de la Asamblea General (ONU, 2012) los Estados

ponemos de relieve el derecho a la igualdad de acceso a la justicia para todos, incluidos los miembros de los grupos vulnerables, y la importancia de la concienciación sobre los derechos jurídicos, y, a este respecto, nos comprometemos a adoptar todas las medidas necesarias para prestar servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios, responsables y

que promuevan el acceso a la justicia para todos, entre ellos la asistencia jurídica.

El Poder Judicial costarricense incrementó su presupuesto en un 10% entre 2016 y 2018, progreso que se estancó a partir de la pandemia. Según el Programa Estado de la Nación (PEN), Costa Rica contaba, a 2018, con 28 jueces por cada cien mil habitantes, mientras que, en 2020, contaba con 846 despachos (PEN, 2020), con lo que es una de las instituciones públicas con mayor cobertura a nivel territorial.

En ese sentido, el país ocupa una posición destacada en el índice de Estado de Derecho del World Justice Project del 2024, en el que ocupa el lugar 29 de los 142 países considerados, y segundo en América Latina, superado solo por Uruguay (World Justice Project, 2024). Sin embargo, según este mismo reporte, Costa Rica bajó su puntuación este año. El índice coloca al país en un lugar menos destacado en cuanto a justicia civil (sexta posición en la región) y justicia penal (séptima posición en la región). Aunque el índice no considera el acceso a la justicia ambiental, pueden existir casos ambientales en ambas jurisdicciones, como se verá más adelante. En cualquier caso, los resultados constituyen un llamado de atención.

El Estudio del Estado de la Justicia 2022 da una visión más crítica de la situación. Reconoce que el sistema es robusto, pero indica que “este reconocimiento no implica que, como lo señala el presente Informe, el sistema de justicia costarricense haya resuelto importantes desafíos en su capacidad de dispensar una justicia de amplio acceso, pronta, cumplida e igual para todas las personas.” (PEN, 2022). Uno de los retos principales que señala el informe es la disminución de la productividad judicial, con aumento de casos circulantes en muchas jurisdicciones.

No existen datos sobre la mora judicial en casos ambientales, dado que en Costa Rica no existe una jurisdicción ambiental. Sin embargo, sí hay mora en los asuntos constitucionales, contencioso administrativos, civiles y penales. Todas estas jurisdicciones tienen potencialmente injerencia en los asuntos ambientales.

La situación de mora es visible también en el acceso a la justicia en sede administrativa. El sistema es disperso, confuso y lento. Distintas instituciones tienen competencias en temas ambientales y esto no facilita el acceso.

Sin embargo, los índices de éxito en los litigios ambientales son positivos. El PEN y el Atlas de Justicia Ambiental indican que los porcentajes de éxito de justicia ambiental están “entre un 47% y un 50%”. A ello, agregan que “Esta tasa de éxito está muy por encima de la tasa mundial que hoy en día registra un 15.4% (598 de 3893), [del] 17.6% en América Latina y el Caribe (187 de 1058) y [del] 16,3% en América Central” (Aguilar, 2023). En el Atlas, se entiende por éxito de justicia ambiental a los casos en los que se obtienen resultados acordes con las pretensiones de las personas defensoras de ambiente¹ u organizaciones de justicia ambiental que logran cancelar o detener un proyecto.

1

Para efectos de esta investigación, se entiende por personas defensoras del ambiente a las personas que realizan acciones de defensa de los bienes jurídicos ambientales, en coincidencia y en el mismo sentido y amplitud que la definición contenida en el artículo 9 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 (Acuerdo de Escazú).

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

2.1. Normativa aplicable

El marco legal para el acceso a la justicia ambiental en Costa Rica es amplio, pero también disperso. Existe una nutrida legislación ambiental, tanto en la parte de fondo como en la procesal. A continuación, se listan las normas más importantes en cuanto a acceso a la justicia ambiental, con una pequeña descripción de su contenido.

Constitución Política de 1949

- Crea la jurisdicción constitucional, a quien le otorga competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al derecho público, dirimir conflictos de competencias entre poderes del Estado, conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional y de aprobación de tratados internacionales (art. 10).
- Establece el derecho a encontrar reparación a injurias o daños en cumplimiento de las leyes, así como a una justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes (art. 41).
- Establece la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público (art. 49).
- Reconoce el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 50).
- Establece la independencia del Poder Judicial, que está sometido solo a la Constitución y a la ley (art. 154).
- Dispone que la Contraloría General de la República (CGR) es un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública y fija sus competencias constitucionales (arts. 183 y 184).

Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley 7135 del 11 de octubre de 1989

- Regula la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, y de derecho internacional o comunitario, a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (arts. 1 a 6).
- Garantiza los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional vigente en Costa Rica a través de recurso de amparo (art. 2).
- No requiere otros recursos previos, puede ser interpuesto por cualquier persona, no está sujeto a formalidades ni autenticación, se puede interponer por cualquier medio escrito y para ello hay franquicia telegráfica (arts. 29 y ss.).

Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley 8508 del 28 de abril de 2006

- Tutela las situaciones jurídicas de toda persona para garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo, por infracción, acción, omisión o desviación de poder (art. 1).

Código Procesal Civil, Ley 9342 del 3 de febrero de 2016

- Establece los procedimientos de tutela cautelar por pérdida, alteración o daño actual o potencial de un bien jurídico tutelado. La tutela se puede otorgar bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad (especialmente, los artículos 77 y siguientes)

Código Procesal Penal, Ley 7594 del 10 de abril de 1996

- Establece la persecución de delitos de acción pública, medidas provisionales de restablecimiento a las condiciones anteriores, medidas cautelares, responsabilidad civil (principalmente, los artículos 67, 140, 263, 264 y 289; y los artículos 122 y 123 de las normas vigentes sobre responsabilidad civil del Código Penal).

Ley de Jurisdicción Agraria, Ley 6734 del 29 de marzo de 1982².

- Regula los procesos relacionados con las actividades de producción agraria y desarrollo rural, aprovechamiento de bienes o servicios ambientales y otros (art. 2).
- Establece que los procesos sean fundamentalmente orales, lo que evita el exceso de formalismo y favorece la inmediatez, concentración, publicidad, itinerancia y gratuidad en los procedente (art. 4).

Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992

- Establece la Defensoría como órgano dependiente del Poder Legislativo, encargado de proteger los intereses de los habitantes y velar por que el funcionamiento del sector público no viole los derechos de las personas habitantes.

Ley de Acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica, Ley 9593 del 24 de julio de 2018

- Obliga al Estado costarricense a garantizar el acceso a la justicia de la población indígena en consideración por sus condiciones, y a hacerlo tomando en cuenta el derecho indígena —en lo que no transgreda los derechos humanos— y su cosmovisión (art. 1).
- Establece la obligación estatal de trato digno a las personas indígenas (art. 2), así como de informar a las personas indígenas de sus derechos y de procesos judiciales en su propio idioma —hay ocho pueblos indígenas en Costa Rica— (art. 3).
- Establece que las personas indígenas tienen derecho a una persona intérprete y traductora costeadas por el Estado; asimismo, establece se debe propiciar que las mujeres indígenas sean atendidas por personas de su mismo género (art. 6).
- Determina que, cuando la persona indígena requiera asistencia letrada y no pueda cubrir los costos, el Estado deberá proporcionarla de manera gratuita (art. 9).

2

Vigente hasta el 28 de febrero de 2025. Entonces, será sustituida por el Código Procesal Agrario, Ley 9609 de 27 de setiembre de 2018.

Código Municipal Ley 7794 del 30 de abril de 1998

- Establece que todas las municipalidades deben tener una Comisión Permanente de Asuntos Ambientales (art. 49). Cada gobierno local reglamentará el funcionamiento de sus comisiones.
- Determina que estas comisiones tramitan las denuncias ambientales relativas a permisos de construcción, recolección de residuos sólidos u ordenamiento del territorio.

Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7554 del 4 de octubre de 1995

- Tiene por objetivo dotar a los ciudadanos y al Estado de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 1).
- Faculta a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) para establecer instrumentos y medios que le permitan dar seguimiento al cumplimiento de sus resoluciones de evaluación de impacto ambiental (EIA).
- Establece el Tribunal Ambiental Administrativo, cuya obligación es resolver de forma pronta y cumplida. Sus competencias incluyen las siguientes: conocer y resolver, en sede administrativa, de oficio o a instancia de parte, las denuncias establecidas referentes a comportamientos activos y omisos contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales que puedan generar daño ambiental; establecer indemnizaciones originadas en los daños ambientales; establecer multas establecidas en leyes especiales.
- Determina que las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa.
- Establece que las infracciones a la legislación ambiental que no sean competencia del Tribunal Ambiental Administrativo serán de conocimiento del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y su Contraloría Ambiental, a través del Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental —cuando exista un expediente administrativo abierto para la actividad, obra o proyecto en cuestión— o la municipalidad (gobierno local) de la jurisdicción respectiva —cuando se trate de asuntos relacionados con los permisos de construcción—.

Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo, Decreto Ejecutivo 34136 del 26 de junio de 2007

- Establece los procedimientos de funcionamiento del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), principal órgano para la justicia ambiental en el Poder Ejecutivo.
- Es un órgano del Ministerio del Ambiente y Energía con desconcentración máxima, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Se rige por los principios de oralidad, informalidad, oficialidad, celeridad e inmediatez de la prueba. Sus fallos agotan la vía administrativa.
- Fue reformado recientemente mediante Decreto Ejecutivo 43795-MINAE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 230 del 1 de diciembre de 2022.

Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Decreto Ejecutivo 43898 del 21 de diciembre de 2022, vigente a partir del 20 de agosto de 2023

- Desarrolla el procedimiento de denuncias ambientales de actividades obras o proyectos (AOP) en etapa de evaluación o de seguimiento ambiental, lo que incluye la forma de presentar las denuncias, el trámite de la denuncia, la verificación del cumplimiento de medidas sancionatorias y el traslado de la denuncia al Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) en caso de que no tenga expediente ante SETENA (arts. 56 a 60).
- Incluye un capítulo exclusivo sobre participación pública para las etapas de evaluación y seguimiento y desarrolla los mecanismos de participación ciudadana: apersonamiento, consulta de expedientes, audiencias ante SETENA, audiencias públicas, atención de consultas, observaciones escritas fundamentadas, denuncias y recursos administrativos, y otros mecanismos de participación ciudadana (arts. 61 a 66).

Como se puede observar, existen mecanismos de acceso a la justicia ambiental en el Poder Judicial (distintas jurisdicciones), el Ejecutivo y los gobiernos locales, y el Poder Legislativo, a través de la Contraloría General de la República (para asuntos de control, eficiencia y legalidad del gasto público) y de la Defensoría de los Habitantes (para la protección de los derechos humanos frente a posibles abusos del poder público).

2.2. Reformas de ley recientes relativas al acceso a la justicia ambiental

En la investigación realizada, se encontraron algunos expedientes legislativos recientes que procuran mejorar las condiciones de acceso a la justicia ambiental. La mayoría de ellos estaban destinados a mejorar el Tribunal Ambiental Administrativo en el desempeño de su función.

Desde 2008, hubo cuatro expedientes legislativos para reformar la Ley 7554, Ley Orgánica del Ambiente, en los artículos relativos al Tribunal Ambiental Administrativo. Los dos primeros expedientes, 16951 y 18191, fueron archivados. Un tercer proyecto, el 20596, con un alcance bastante limitado, fue aprobado en 2019 mediante la Ley 9684. El Tribunal sufrió otra reforma en 2021, mediante la Ley 10021 del 24 de setiembre, que tuvo un impacto importante porque permite que parte de las resoluciones y del procedimiento sean tramitados por jueces unipersonales, de modo que el órgano colegiado en pleno puede quedar limitado a las audiencias y las resoluciones finales.

La otra reforma reciente relacionada con el acceso a la justicia, aplicable a la materia ambiental, es la ya citada ley referente al acceso para personas indígenas.

2.3. Institucionalidad ambiental

Como se observa en la descripción de la normativa, en Costa Rica existen diversos mecanismos que permiten canalizar las denuncias y la conflictividad socioambiental a nivel judicial y administrativo. En esta sección se describen lo más relevantes.

En la sede judicial, las diversas vías tienen distintas características en cuanto a la materia de competencia y en cuanto a las posibilidades de acceso, que van desde la informalidad, gratuidad y amplia legitimación de la sede constitucional en materia de amparo hasta el tecnicismo y necesidad de patrocinio letrado de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con base en el esquema de “alternativas en sede judicial”, desarrollado por Mario Peña y Rafael González Ballar para Cedarena y Costa Rica Íntegra (2021), se identifican en la sede judicial cinco posibles vías, según las características del conflicto, a las que se agregan las vías de ejecución de sentencia³.

Para efectos de este informe, se reproduce un resumen con algunos agregados; asimismo, se ha alterado el orden para empezar por la sede con más amplio acceso a la justicia.

2.3.1. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Esta sala atiende asuntos de derechos humanos ambientales. Tiene su base en los artículos 6, 10, 21, 50 y 74 de la Constitución Política, los artículos 29, 30 y 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica, considerados por la propia Sala como de la misma jerarquía normativa que la Constitución Política.

El amparo en materia ambiental ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales en este sector. Carece de formalidades para la interposición del amparo, ya que la legitimación activa es sumamente amplia. No requiere costos económicos ni patrocinio letrado, lo que ha posibilitado el acceso a las personas en toda su diversidad. Su jurisprudencia y precedentes son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma. En la jurisprudencia constitucional de fechas más reciente, se ve una tendencia a la restricción en la materia constitucional, dado que se rechazan asuntos con la indicación de que deben ser conocidos en la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo reportan Mario Peña y Rafael González Ballar (2024), al indicar que

durante la última década del siglo anterior y la primera del actual, la Sala Constitucional se posicionó como una corte verde, pionera y líder a nivel continental y global en el desarrollo y protección de los derechos ambientales. Una vez consolidada su jurisprudencia ambiental, se muestra, en la actualidad, un tanto más cautelosa, reservada y autocontenida en cuanto a ampliar los múltiples logros obtenidos durante las primeras décadas de su existencia.

2.3.2. La jurisdicción penal

Esta se utiliza cuando se trata de los delitos ambientales de conformidad con el Código Penal, el Código Procesal Penal y diversas leyes ambientales. La sede penal presenta las ventajas de que, por un lado, las denuncias se pueden hacer en todo el país y, por otro, estas no requieren inversión económica de inicio. Sin embargo, quienes denuncian no son parte del proceso, por lo que no pueden acceder al expediente, además de que la prueba puede ser muy costosa. La sede penal presenta limitaciones en cuanto a la individualización de la conducta delictiva y su autoría.

2.3.3. La jurisdicción agraria

Se sustenta en el artículo 59 de la Constitución Política, la Ley de la Jurisdicción Agraria y demás leyes afines a asuntos agrarios y ambientales. Las competencias en materia de conflictividad socioambiental se han ido definiendo para la sede agraria, con base en la ley y la jurisprudencia.

3

Diagnóstico de situación en materia de justicia ambiental en Costa Rica. Cedarena, Costa Rica Íntegra. Agencia Francesa de Desarrollo. 2021.

El 28 de febrero de 2025 entrará en valor un nuevo Código Procesal Agrario. Este ampliará las competencias ambientales en esta sede, de conformidad con el artículo 2 del citado cuerpo legal. Serán de conocimiento de la jurisdicción agraria los derechos reales y personales sobre bienes agrarios, los conflictos entre particulares por el aprovechamiento de bienes o servicios ambientales para actividades agrarias y la “prevención, la restauración e indemnización de daños causados por las actividades agrarias, así como aquellos que impacten tales actividades”, además de los temas zoonos, fitosanitarios y de propiedad intelectual, entre otros. (Código Procesal Agrario, art. 2, 2018).

El proceso agrario cuenta con defensa pública para personas de escasos recursos, lo que la hace más accesible para las comunidades locales. Además, el proceso se realiza en el terreno, lo que da mayor cercanía. De algunas entrevistas realizadas a jueces agrarios, se desprende cierta incertidumbre sobre la definición de casos ambientales en esta sede. Probablemente, este deslinde se irá realizando casuísticamente.

2.3.4. La jurisdicción civil

Tiene su base en los códigos Civil y Procesal Civil, así como en las diversas leyes ambientales. Posibilita el cobro de daños, como proceso independiente y como acción civil resarcitoria en el proceso penal. Requiere patrocinio letrado, con costos económicos.

2.3.5. La jurisdicción contencioso-administrativa

Está establecida para asuntos entre particulares y el Estado, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Se trata de una jurisdicción altamente técnica y formal. Requiere patrocinio letrado, incluye costos altos y, en general, no ofrece las condiciones de acceso que tienen otras de las alternativas mencionadas.

Sin embargo, el artículo 108 de la Ley de Biodiversidad de 1998 dispuso que, mientras no existiera una jurisdicción ambiental especializada, lo cual a la fecha no ha sucedido, toda controversia de índole ambiental es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. En esta sede se han discutido casos de conflictos socioambientales de alta relevancia en los últimos años, como la minería a cielo abierto y la pesca de arrastre.

2.3.6. La sede administrativa

Se caracteriza por la multiplicidad de órganos en los que es posible denunciar según las competencias. Incluye una amplia variedad de instituciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- El **Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)**. Tiene distintas dependencias (como ejemplos, se pueden mencionar la Dirección de Agua, la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental, la Dirección de Geología y Minas) y órganos desconcentrados como el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) o el Tribunal Ambiental Administrativo.
- El **Ministerio de Salud** (Dirección de Calidad Ambiental) y el **Ministerio de Agricultura y Ganadería**.
- Otras instituciones, como el **Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)**, creado por ley 7384, ente público estatal con competencia en temas de pesca y acuicultura.

- Los **gobiernos locales** —84 municipalidades— que se encargan no solo de la planificación del territorio, sino del otorgamiento de usos del suelo y permisos de construcción. Ellas reciben denuncias referentes a sus competencias, según la ubicación geográfica del hecho denunciado.

En la sede administrativa es de particular importancia el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). Según se describe en su página web (MINAE, s.f.), el Tribunal es

un órgano del Ministerio del Ambiente y Energía con desconcentración máxima, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Los principios que informan los procedimientos de este Tribunal serán los de oralidad, informalidad, oficialidad, celeridad e inmediatez de la prueba. Sus fallos agotan la vía administrativa. Su sede estará en la ciudad de San José.

La operación del Tribunal inició en 1997. Fue reformado recientemente (2021), lo que, según una consulta realizada, ha tenido un efecto positivo en la tramitación de casos nuevos. Además, tiene un convenio marco con el Poder Judicial, con los objetivos del fortalecimiento institucional y del acceso a una justicia ambiental administrativa pronta y cumplida en Costa Rica.

A pesar de esos avances, el Tribunal ha pasado, durante 2024, por una situación de parálisis ocasionada por la falta de nombramiento de un juez propietario y tres suplentes. Después de meses en ese estado, el gobierno de Costa Rica hizo los nombramientos el pasado 10 de octubre (Delfino, 2024).

La multiplicidad de instituciones donde se puede denunciar y buscar justicia según competencias, tanto a nivel nacional como municipal, resulta confusa para las personas defensoras del ambiente. Por esta razón, se implementó el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA). Esta plataforma centraliza las denuncias y las canaliza a la institución adecuada. El sistema de SITADA se describe con mayor detalle, como caso, en la sección correspondiente.

La existencia de esta multiplicidad de vías permite utilizar la vía adecuada a la naturaleza del conflicto, pero ello requiere conocimientos específicos. Como consecuencia, las personas defensoras no siempre recurren a la vía más apropiada. Esto tiene un impacto en la efectividad de las denuncias.

Finalmente, vale la pena mencionar la creación, en 2022, de una Sección Especializada contra los Delitos Medioambientales, como parte del Departamento de Investigaciones Criminales, del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), con competencia a nivel nacional. La sección, que busca atender la afectación a los recursos naturales, está a cargo, según su página oficial (OIJ, s.f.), de

la investigación de todos aquellos delitos relacionados con el Ambiente y delitos conexos, contemplados en el Código Penal y demás leyes especiales, como por ejemplo la Ley Forestal, Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley de Biodiversidad; Ley de Aguas, Código de Minería, Ley de Patrimonio Nacional Arqueológico, Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo, Ley de Patrimonio Histórico y Arquitectónico de Costa Rica, Ley Orgánica del Ambiente.

Asimismo, atiende los delitos relacionados con el bienestar animal. El OIJ es la policía judicial del país, altamente técnica en la investigación de delitos. La mencionada Unidad cuenta, en este momento, con 18 personas funcionarias.

2.4. Jurisprudencia

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el párrafo 233 de la Opinión Consultiva OC-23-17, de fecha 15 de noviembre de 2017⁴, consideró que el derecho humano al acceso a la justicia ambiental constituye una norma imperativa del derecho internacional que encuentra asidero en los artículos 1, 25 y 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en distintos instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración de Río (Principio 10) —que garantiza el acceso efectivo a los procedimientos, lo que incluye el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes—, así como la Carta Mundial de la Naturaleza y la Agenda 21, que establecen la forma en que deben utilizarse los recursos destinados a una indemnización por daños ambientales.

De acuerdo con dicha Opinión Consultiva, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia en relación con la protección del medio ambiente⁵. En este sentido, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contravenga o pueda contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental.

En el caso de la jurisprudencia constitucional costarricense, hay una larga línea jurisprudencial de acceso a la justicia ambiental basada en lo establecido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional en cuanto a la amplia legitimación, la informalidad y la celeridad del amparo ambiental, consistente con lo indicado en la OC23/17. Sin embargo, en los últimos años, se nota una línea minoritaria que viene ganando terreno y que tiende a limitar el acceso a la justicia constitucional al derivar estos casos a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sala Constitucional ha sido, desde su creación en 1989, innovadora y amplia en cuanto al reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Lo reconoció incluso antes de la reforma Constitucional de 1994, que incorpora este derecho fundamental en el artículo 50 y abre, de este modo, la vía constitucional para la justicia ambiental:

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23-17 B.4.c Acceso a la justicia

Párrafo 233. Esta Corte ha referido que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa del derecho internacional. En términos generales, este Tribunal ha sostenido que los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).

5 La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica fue el primer alto tribunal de un Estado parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en aplicar, a un caso concreto sobre derechos humanos y medio ambiente, la Opinión Consultiva 23/17, a través del voto constitucional 20355-2018 del 7 de diciembre de 2018: recurso de amparo sobre el derecho de acceso a la información ambiental, el principio de máxima publicidad y la obligación de transparencia activa. Más recientemente, en el voto 18213-2020 del 23 de setiembre de 2020, para fundamentar su sentencia de acción de inconstitucionalidad en materia de reglas de protección para la pesca, la Sala Constitucional utilizó la misma Opinión Consultiva.

[antes de] la enmienda de 1994, ya la **Sala Constitucional y la Sala Primera**, utilizando una interpretación sistemática y evolutiva *pro homine* y *pro natura*, habían desarrollado y tutelado el derecho humano a un ambiente sano ligándolo a los derechos humanos de tercera generación, así como a los derechos fundamentales a la vida y salud (artículo 21 constitucional) y la obligación estatal de protección de las bellezas naturales (artículo 89 constitucional) (González Ballar y Peña, 2024).

Algunas sentencias constitucionales relevantes en cuanto acceso a la justicia ambiental son las siguientes:

- Reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que abre el acceso a la justicia constitucional y acepta una legitimación activa amplia en defensa del ambiente por intereses difusos (3705-93).
- Equiparación de los instrumentos internacionales de derechos humanos con los de derecho internacional ambiental (voto 6240-93).
- Amplio acceso a la justicia ambiental, en un amparo mediante el que un ciudadano de la costa y un partido político local logran una orden que obliga a 34 municipalidades, dos ministerios (Salud y Ambiente) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a eliminar las fuentes de contaminación y “resolver integralmente el problema” de contaminación de la cuenca más grande del país (voto 5894-07).
- Reserva del conocimiento de la Sala sobre las violaciones groseras de los derechos constitucionales y convencionales, mediante el envío del conocimiento de otros asuntos a la jurisdicción contencioso-administrativa (voto 881-2014). Este voto constituye un posible cambio en la línea jurisprudencial de amplitud en el acceso a la justicia constitucional.
- Cambio de la línea jurisprudencial en un conflicto hídrico, a partir del cual se considera que la participación en materia ambiental no es un derecho sino un principio constitucional, con lo que se niega el acceso a una vía más informal y abierta, y se envía el asunto al contencioso-administrativo (voto 1163-2017). En este tema, se han emitido varias sentencias, sin que haya, en este momento, una línea jurisprudencial clara.
- Declara con lugar a una acción de inconstitucionalidad presentada por un grupo de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, que declaraba inconstitucionales los artículos legales que autorizaban la pesca de arrastre, dado que esta causa daños al fondo marino (voto 540-2013). Nuevamente, en 2018, la Sala Constitucional declaró inconstitucional, ante una consulta legislativa, un proyecto de Ley que autorizaba nuevamente dicha práctica, con el argumento de que este era un proyecto “sin sustento en estudios técnicos y científicos que respaldaran” dicha práctica (voto 1163-2017).

En la vía contencioso-administrativa, se han resuelto casos de alto perfil sobre conflictos socioambientales, interpuestos por organizaciones no gubernamentales o grupos de ellas, organizadas y con los recursos necesarios. A continuación, se presenta un par de ejemplos:

- Sobre el tema de pesca de arrastre, en noviembre de 2023, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica declaró con lugar una medida cautelar presentada por una ONG ambiental contra el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) y ordenó la suspensión de los nuevos estudios sobre pesca de arrastre que se llevan a cabo en aguas costarricenses por falta

de solidez técnica (Resolución 2023005361). El juzgador indica que, en este tema, la Sala Constitucional ha mantenido una línea clara en pro del ambiente y la tutela de los recursos marinos. La medida aplicará hasta que se resuelva la demanda por el fondo, que busca anular el estudio.

- Ante la declaratoria de interés público y el inicio de estudios para la explotación de oro a cielo abierto en la zona norte del país, en Crucitas (Cutris, San Carlos), un grupo de organizaciones no gubernamentales lograron, en 2010, un fallo que anuló la concesión minera a una empresa canadiense. Los responsables de las irregularidades encontradas en el contencioso, que justificaron la anulación de la concesión, fueron absueltos en un proceso penal por ausencia de dolo.

3. CONTRIBUCIÓN EN EL PAÍS DE ESTUDIO DEL MODELO DE ESTADO ABIERTO PARA UNA JUSTICIA AMBIENTAL EFECTIVA

Costa Rica ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en 2012, como indica su página oficial (gobiernoabierto.go.cr). Desde entonces, el país ha establecido un foro multiactor que actualmente es llamado Comisión Nacional para un Estado Abierto (CNEA), conformado por representantes de los tres poderes del Estado, la sociedad civil, la academia y el sector privado. La Comisión fue creada por Decreto Ejecutivo 43525, “Fomento del Gobierno abierto en la administración pública y creación de la Comisión Nacional para un Estado Abierto”. La Comisión supervisa y da seguimiento a los planes establecidos.

Costa Rica fue el primer país en incluir en este proceso a los otros poderes del Estado, tanto el Legislativo como el Poder Judicial. Además, están incluidos el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades o gobiernos locales.

Adicionalmente, existe una Comisión Nacional de Datos Abiertos. A esta, se agrega la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, que propone 17 medidas concretas bajo el lema “Un Gobierno Abierto, transparente y eficiente que lucha contra la corrupción”. Son compromisos que responden a tres ejes:

- Transparencia y acceso a la información
- Lucha contra la corrupción
- Participación ciudadana

La Estrategia fue construida a través de un proceso en el que participaron enlaces de más de 35 instituciones públicas y 70 organizaciones, sectores sociales y grupos de la sociedad civil. Gobierno abierto implica generar planes de acción nacionales. Hasta el momento, se han desarrollado cinco planes: 2013-2014; 2015-2017; 2017-2019; 2019-2022 y 2023-2027.

El avance más reciente es la aprobación de la Ley Marco de Acceso a la Información Pública, Ley 10554 del 23 de octubre de 2024, que era una deuda en Costa Rica, ya que este derecho estaba regulado vía Decretos Ejecutivos.

Desde 2015, el Poder Judicial se ha incorporado de lleno en la agenda de apertura, al aprobar su Política de Participación Ciudadana (Poder Judicial y CONAMAJ, 2015)

y su Política de Justicia Abierta⁶, y contar con una Comisión de Justicia Abierta⁷ con participación de la sociedad civil. Además, son pioneros en plataformas de datos abiertos, de compras públicas con estándares de apertura internacionales; recientemente lanzaron su Observatorio Judicial (Vargas y Avendaño, s.f.).

En el plan de Acción vigente desde 2023, se cuenta con un compromiso de justicia abierta. La ciudadanía identificó como problema principal a resolver el retraso en la solución de los casos judiciales, como señala el Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2027 (s.f.).

El compromiso reconoce la necesidad de seguir avanzando en la disminución de los plazos de resolución judicial que ya se han iniciado. Además, establece que va a mejorar la plataforma del Observatorio Judicial para tener datos detallados sobre la mora judicial, compilar las iniciativas para reducir los plazos y mejorar la transparencia de esta información.

Las acciones para disminuir el rezago judicial se articulan con el Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial y con las iniciativas para su monitoreo. El seguimiento del compromiso se realiza desde el despacho de la Presidencia de la Corte y de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ).

El Poder Judicial tiene, además, una Política de Justicia Abierta, sesión aprobada por la Corte Plena en marzo de 2018. Según la página oficial⁸, se considera justicia abierta a

una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

La Política de Justicia Abierta, por su parte, indica que uno de sus temas transversales es el acceso a la justicia: “Se deberá incorporar de manera transversal la perspectiva de las poblaciones en condición de vulnerabilidad de conformidad con lo establecido en la normativa nacional, internacional y las políticas institucionales de acceso a la justicia” (Poder Judicial y CONAMAJ, 2019).

No hay previsiones específicas para la justicia ambiental u otras temáticas específicas, sino que se trata de previsiones generales encaminadas a mejorar como un todo el servicio del Poder Judicial. En ese sentido, el recurso a las condiciones establecidas en el Acuerdo de Escazú para el acceso a la justicia ambiental se vuelven particularmente importantes para la materia específica.

4. AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información Ambiental, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, constituye uno de los mayores avances a nivel regional en materia de derechos humanos y ambiente. En su artículo 8, el Acuerdo establece una serie de presupuestos mínimos que los Estados, considerando sus circunstancias, están obligados a cumplir de manera

6 Justicia Abierta. Disponible aquí: justiciaabierta.poder-judicial.go.cr

7 Justicia Abierta. Disponible aquí: <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/index.php/home/integrantes>

8 Justicia Abierta. Disponible aquí: <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/index.php/home/acercanosotros>

progresiva para garantizar el acceso a la justicia ambiental. Algunos de estos son los siguientes:

- Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental
- Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos
- Legitimación activa amplia
- Posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales
- Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental
- Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas
- Mecanismos de apoyo para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de las personas o grupos en estado de vulnerabilidad
- Mecanismos de resolución alternativa de conflictos ambientales

Costa Rica, a pesar de ser el país donde se adopta el Acuerdo, es, en este momento, país signatario y no ha completado el proceso de ratificación del instrumento.

A continuación, se ofrece un pequeño resumen del proceso del Acuerdo en Costa Rica:

- Costa Rica firmó este instrumento en Naciones Unidas el 27 de setiembre de 2018. El Gobierno envió a ratificación el convenio a la Asamblea Legislativa, que fue analizado en la Comisión de Asuntos Internacionales. El 13 de febrero del 2020 fue aprobado en forma unánime en primer debate legislativo y remitido a la Sala Constitucional para la consulta preceptiva.
- El 24 de marzo de 2020, la Sala Constitucional, a través del voto 2020-6134, identificó un error de procedimiento, ya que consideró que se debió haber realizado una consulta a la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia antes de la votación. La Constitución Política (art 167) indica que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia.
- En el caso del Acuerdo de Escazú, tanto servicios técnicos de la Asamblea Legislativa como la Dirección Jurídica del Poder Judicial consideraron que este acuerdo internacional no incide de manera desfavorable en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, en virtud de que tutela de manera amplia el acceso a la justicia al público en la tramitación de asuntos ambientales, mediante una declaración de carácter general, dada su naturaleza jurídica.
- Sin embargo, la magistrada Damaris Vargas, quien prepara el informe para conocimiento de la Corte Plena, se apartó de este criterio al considerar que la consulta era necesaria, sobre todo por la necesidad de que la Asamblea Legislativa le otorgara los recursos financieros para cumplir con lo que se establece en el Acuerdo. Esta no es una decisión unánime de la Corte, pero prevalece (voto 6134-2020). En la resolución, la magistrada Nancy Hernández incluye una “Nota” con supuestas inconstitucionalidades del Acuerdo de Escazú, a pesar de que se trata de una consulta de procedimiento y no de fondo.
- Al aceptar esta opinión y la consideración del artículo 167 de la Constitución, la votación debe ser agravada, o sea, se requiere de los votos de las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa para la aprobación del Acuerdo.
- En una consulta a la Sala Constitucional, esta define que no puede referirse al procedimiento seguido, ya que se debe retrotraer el trámite parlamentario para

considerar lo expresado por el Poder Judicial y luego darle nuevamente el primer debate (voto 15523-2020).

- El Acuerdo de Escazú, después de estos problemas, volvió a la primera etapa del procedimiento legislativo, por lo que deben realizarse las consultas correspondientes para ser votado nuevamente en primer debate. En esa situación llegó la fecha del vencimiento del plazo cuatrienal del proyecto de ley para ratificar el Acuerdo. A pesar de las gestiones de algunos diputados, no se contó con los votos suficientes para ampliar el plazo de discusión, por lo que, en enero de 2023, se archivó el expediente.
- En este momento, para volver a discutir el tema de la ratificación a nivel legislativo, el Poder Ejecutivo tendría que remitir el Acuerdo nuevamente al Congreso, e iniciar el proceso nuevamente.

A pesar de la inesperada falta de ratificación del Acuerdo, que va contra toda la política ambiental y de derechos humanos del país de los últimos 30 años, dicho instrumento se ha citado ya en votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con lo que se incorpora a este instrumento como fuente de derecho.

Por ejemplo, Boeglin (2023) cita el caso de

la sentencia 11236-2023 del 12 de mayo del 2023 [en la que] los magistrados Hubert Fernández, José Rafael Garita y Paul Rueda consideraron oportuno precisar (haciendo referencia a varios instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho ambiental, entre ellos el Acuerdo de Escazú, así como a la precitada jurisprudencia del juez interamericano) que la participación ciudadana en materia ambiental es un derecho que asiste a cualquier ciudadano costarricense.

En algunas sentencias anteriores, la Sala Constitucional ha hecho referencia, como fuentes, a otros instrumentos como el Convenio de Aarhus, los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente de Naciones Unidas, o la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a las que ha reseñado como fuentes de *soft law* que fundamentan decisiones de justicia constitucional. Dado que el Acuerdo de Escazú, por sus contenidos particulares, es un instrumento negociado para América Latina y el Caribe, y dada la práctica anteriormente descrita, sería razonable esperar que, por la vía de la jurisprudencia constitucional, se puedan producir nuevos avances en cuanto al acceso a la justicia ambiental. Por ello, mientras no se ratifique el Acuerdo, este se podrá considerar como fuente interpretativa.

Los profesores Rafael González Ballar y Mario Peña (2023) sostienen, en el mismo sentido, que “a partir de la sentencia interamericana Barahona Bray vs Chile, el Acuerdo de Escazú ingresó al bloque constitucional costarricense como fuente y estándar internacional en materia de derechos humanos y medio ambiente”.

Como obstáculos al acceso a la justicia se pueden mencionar, en primer lugar, y como ya se ha mencionado, los plazos de resolución de los procesos. Como se ha dicho, este es un problema importante para los procesos tanto judiciales como administrativos.

Un segundo reto importante es la ejecución plena de las resoluciones judiciales y administrativas en materia ambiental. Algunos de los triunfos de las personas u organizaciones defensoras de derechos humanos ambientales no se materializan con facilidad, en especial si se trata de procesos de ejecución prolongados, como coordinaciones interinstitucionales de largo plazo o procesos complejos de restauración

ecológica o reparación del daño. Algunas veces se hace necesario recurrir a la justicia nuevamente para lograr la ejecución de una decisión.

Mario Peña Chacón (2022) menciona otros posibles obstáculos para la efectividad de las sentencias ambientales:

En algunos casos la ineffectividad de las resoluciones puede achacarse a los plazos de cumplimiento fijados, ya sea por lo cortos o extensos de los mismos. En otros, la ineffectividad es consecuencia de la falta de integración de los aspectos ambientales con los socioeconómicos. La inclusión dentro de las resoluciones judiciales de conceptos, derechos, institutos y obligaciones jurídico-ambientales inmaduros y aún poco desarrollados (...) Mención aparte merecen las decisiones judiciales complejas, especialmente las llamadas sentencias estructurales, donde en virtud del estado caótico de las cosas y el incumplimiento histórico, sostenido y recurrente de obligaciones ambientales, el juzgador en sentencia asume potestades propias de la administración pública y hasta de legislador.

Es necesario también mencionar que hay que continuar los esfuerzos para mejorar el acceso de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, en particular de las personas indígenas, mediante la implementación de la nueva normativa. A nivel judicial, existen ya esfuerzos para una política ambiental y una política indígena que están en construcción mediante procesos participativos que tienen un componente importante de rendición de cuentas.

En la justicia administrativa, no se logró identificar durante la investigación la existencia de medidas afirmativas para atender las necesidades de poblaciones en situación de vulnerabilidad u otros grupos específicos, como las mujeres. Los esfuerzos de mejora se han centrado, en este caso, en mejorar la plataforma de denuncia de manera que las formas de acceder a ella sean simples y variadas, aunque con un fuerte énfasis en mejorar la plataforma digital.

5. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

5.1. Caso 1. El acceso a la justicia constitucional ambiental y su impacto en la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado

El desarrollo de la justicia constitucional, a partir de la reforma constitucional de 1989, ha tenido un impacto fundamental para la justicia ambiental en Costa Rica. Esta reforma fue normada por Ley 7135 de 11 de octubre de 1989, o Ley de la Jurisdicción Constitucional, la que establece como su objeto, en su primer artículo, el “garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”.

El modelo se basa en la inclusión de una sala especializada dentro de la estructura de la Corte Suprema de Justicia, que se denomina la Sala Constitucional. Esta Sala estará, entonces, encargada de hacer esa labor de garantía de las normas de derechos humanos y de la norma constitucional. Es un “modelo de control concentrado” según

Néstor Sagües (1991), que “crea una «Sala especializada» (artículo 10 de la Constitución) en el seno de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala fue bautizada después, por la Ley 7.135, como «Sala Constitucional», aunque vulgarmente se la llama también «Sala Cuarta», por haber otras tres con anterioridad”.

La Sala Constitucional se compone por siete magistrados propietarios y doce suplentes, que son nombrados por la Asamblea Legislativa. Tienen un régimen administrativo especial, ya que se encuentra abierta para recibir gestiones de manera ininterrumpida. La propia Sala, mediante voto 835, del 10 de febrero de 1998, indicó que “todos los días y todas las horas son hábiles”, por lo que siempre hay un magistrado de turno para dar trámite inicial a los amparos y los hábeas corpus que se presenten fuera de horas hábiles ordinarias (Ley 7135 de 11/10/1989, art. 5). La Ley contiene además previsiones para evitar que los plazos se alarguen injustificadamente, con lo que otorga a esta jurisdicción la urgencia necesaria en temas de derechos humanos.

Las sentencias, autos o providencias de la Sala Constitucional carecen de recurso. Se podrá solamente solicitar aclaraciones o adiciones dentro del tercer día. Además, la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma (Ley 7135 de 11/10/1989, arts. 11 y ss.).

El amparo, un proceso que ha tenido gran impacto en el acceso a la justicia ambiental, se puede interponer para alegar la violación de cualquier derecho fundamental, salvo los tutelados por el hábeas corpus. Puede interponerse contra órganos o servidores públicos, pero también contra sujetos de derecho privado. En el primer caso, se puede presentar el amparo contra cualquier “disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación” que amenace o pueda amenazar un derecho fundamental (Ley 7135 de 11/10/1989, arts. 30 a 56).

No procede el amparo en el caso de resoluciones del Poder Judicial, ejecución de sentencias, leyes o resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones. En el caso de amparo contra sujetos de derecho privado, proceso innovador en su momento, procede contra acciones u omisiones de estos sujetos, cuando “estos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos” (Ley 7135 de 11/10/1989, arts. 57).

El proceso de amparo está abierto a cualquier persona, sin formalidades, salvo la presentación escrita, sin necesidad de autenticación de firma y sin pago de franquicia cuando se envía por vía telegrama. Los plazos son perentorios y los casos tienen prelación sobre otros pendientes, salvo el hábeas corpus. Además, la legitimación activa es amplia, lo que posibilita la defensa de intereses difusos. Esto ha permitido un amplio acceso para personas de todas las edades, incluidos niños. Asimismo, la facilidad de presentación (por ejemplo, mediante el uso de fax) ha permitido acceso a personas en comunidades alejadas de los centros de población.

En el caso de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, las características del proceso han sido vitales para permitir, a grupos anteriormente excluidos, el acceso a la justicia ambiental sin costos de proceso ni necesidad de patrocinio legal. A esto se agrega que los plazos de resolución, aunque no son actualmente los indicados en la ley, sí son mucho menores que los que tienen otras jurisdicciones.

En síntesis, según indica Peña Chacón (2022),

la jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo ambiental, se constituye en la única vía procesal que actualmente cumple con la obligación contenida en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de garantizar un recurso sencillo y rápido que ampare contra actos que violenten derechos fundamentales (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado). También es la única vía que se ajusta a los postulados desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 23/17 respecto al derecho humano al acceso a la justicia ambiental, así como con los presupuestos o estándares mínimos del debido proceso ambiental contenidos en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú. Lo anterior por sus características de sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los efectos de actos administrativos, control de convencionalidad, eficacia erga omnes y la existencia de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de sus sentencias.

El modelo de la Sala Constitucional ha sido calificado, por Aguilar González y otros (2018), como “de amplio acceso, sencillo, informal, gratuito y universal y que se ha constituido en un mecanismo equilibrador que resulta en decisiones importantísimas desde la perspectiva de la Justicia Ambiental y los CED [conflictos ecológicos distributivos]”.

En síntesis, como indica Cabrera (2023), “en nuestro país, parte importante del impulso al acceso a la justicia ambiental ha sido producto de la labor de la Sala Constitucional al resolver recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad”.

5.2. Caso 2.

El mecanismo de denuncia unificado para la justicia ambiental administrativa SITADA

Como se ha explicado, es amplia, desperdigada y poco conocida para el público la cantidad de instituciones a nivel del Poder Ejecutivo y municipal que tienen competencias en materia ambiental y que, como consecuencia, reciben denuncias. Esto lleva a frecuentes errores y atrasos que fácilmente pueden hacer inefectiva la gestión de denuncia.

Por esta razón, el MINAE, a través de la Contraloría Ambiental, generó una plataforma unificada para interponer y dar seguimiento a denuncias ambientales, el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA). El portal LATINNA (s.f.) describe a SITADA con las siguientes palabras:

el sitio oficial de Costa Rica en donde se puede ingresar y consultar una denuncia o queja ambiental. El sistema está basado en una plataforma digital que permite la interacción entre el ciudadano y la Administración, desde el primer momento en que se realiza la consulta y a lo largo de cada una de las instancias de la misma. Este sistema además, busca establecer un esquema de gestión de la información que sirva de soporte para la toma de decisiones, evaluación y monitoreo del cumplimiento al seguimiento y atención de denuncias ambientales. A 2016 el sistema registraba alrededor de 5000 denuncias.

SITADA tiene una interfaz pública donde se puede poner denuncias, y direcciona el asunto a la institución que corresponda para su tramitación. Esto incluye a las

instituciones administrativas y a la mayoría de las municipalidades. El mismo sistema informa a las personas denunciantes del resultado de su gestión por vía de correo electrónico. Además, la persona denunciante, con el número de denuncia que recibe, puede también consultar el estado del trámite. El sistema permite adjuntar fotografías o videos.

SITADA tiene la previsión de ofrecer la posibilidad de ingresar denuncias anónimas. Esto se traduce en una protección para las personas denunciantes, en su calidad de defensoras ambientales, lo que les permite proteger su identidad ante posibles amenazas, violencia o intimidación.

El sistema es bastante sencillo, pero permite también acceder a asesoría telefónica para las personas que necesiten apoyo para presentar la denuncia⁹. Asimismo, existe la posibilidad de interponer la denuncia en dependencias públicas físicas.

La Contraloría Ambiental presenta cada año un informe de los datos públicos derivados del SITADA, donde se puede conocer los temas más frecuentes de conflicto ambiental, su ubicación geográfica y otras informaciones de interés. Para 2023, SITADA recibió 6158 denuncias, de las que se cerraron el 81.7% (10.53% más que en 2022). De las denuncias resueltas, se interpuso el 19.7% ante Sede Judicial (0.1% más que en 2022), el 2.2% ante el Tribunal Ambiental (0,1% menos que en 2022), el 1,1% en el Registro Nacional Minero (0.1% más que en 2022) y el 0.4% a la Plenaria de SETENA. Las demás fueron derivadas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). En 2023, se logró, además, resolver denuncias rezagadas de años anteriores (Zavala, 2023).

SITADA es un ejemplo de cómo se puede facilitar el acceso a la justicia ambiental en el ámbito administrativo. Además, aplica principios de gobierno abierto, tales como la transparencia, la participación cívica y la rendición de cuentas.

El sistema presenta debilidades, y ciertamente puede ser mejorado. Por ejemplo, cuando las denuncias se dirigen a la vía judicial, no hay conexión con los sistemas del Poder Judicial, por lo que no se podrá dar seguimiento. Además, la celeridad de la atención depende de la capacidad y los tiempos de respuesta de las instituciones, los cuales, como se ha dicho, son limitados. La brecha digital es también un tema para tomar en cuenta: la mayoría de las denuncias que recibe SITADA no ingresan por la vía digital. Sin embargo, ofrece un espacio de denuncia único para la sede administrativa nacional, que es sencillo y accesible para gran parte del público.

5.3. Caso 3. El Observatorio Judicial

El Observatorio Judicial es, según se indica en su página oficial, una plataforma de información que “es producto de la innovación y del compromiso que asume el Poder Judicial de Costa Rica para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, con miras a consolidar un sistema de integridad pública para el mejor servicio a la ciudadanía”¹⁰. Es la fuente oficial para la mayoría de las estadísticas del Poder Judicial, una plataforma de consulta directa de datos. Se puso en operación en 2021.

9
10

SITADA. Disponible en: https://www.sitada.go.cr/denunciasPublico/ingreso_denuncias.aspx
Observatorio Judicial. Disponible en <https://observatoriojudicial.poder-judicial.go.cr/pages/inicio>

El Observatorio brinda información sobre diversos temas atinentes al quehacer y el desempeño del Poder Judicial. Mediante una interfaz bastante sencilla y amigable, informa, por ejemplo, sobre

- estadísticas judiciales,
- casos nuevos y resueltos,
- presupuesto, competencia territorial de los despachos judiciales (mapas), y
- el Plan Estratégico y el Plan Anual Operativo de la institución.

También ofrece la posibilidad de recibir ayuda o contactar al Observatorio.

Se transparentan, entonces, tanto datos administrativos como sobre casos y estadísticas. La información del Observatorio Judicial, como indica su web, es “usada, exportada y reutilizada en los distintos formatos, de manera libre y gratuita”. Tiene información a partir de 2019, por lo que hace falta un mecanismo para conectar con la información anterior. El Observatorio todavía se encuentra en etapa de desarrollo.

El Cuarto Informe del Estado de la Justicia (2022) indica que

Con el inicio del funcionamiento del Observatorio Judicial en 2021, el Poder Judicial evoluciona hacia la difusión de su información a través de un tablero de datos interactivos, que supone una mejora importante, con la cual se cumple con el compromiso de la institución dentro del IV Plan de Acción de Estado Abierto. Además, se complementa con otra herramienta disponible en la página web de la Dirección de Planificación, denominada Balance General Interactivo, mediante el software Power BI, que permite consultar en línea las estadísticas institucionales (cantidad de expedientes entrados, terminados, en proceso y su comportamiento en el tiempo) (PEN, 2022).

El mismo informe considera que se trata de una iniciativa importante que debe implementarse completamente de manera “rápida y efectiva”, ya que se visualiza como la manera de “asegurar la oportunidad y calidad de las estadísticas judiciales” (PEN, 2022).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El punto más débil del acceso a la justicia ambiental en Costa Rica es la falta de respuesta pronta, pues en todas las instancias existentes hay retrasos procesales importantes. En ese sentido, es importante recalcar que atender la mora judicial es uno de los compromisos de gobierno abierto del país. Existe, entonces, un reconocimiento de la importancia de implementar acciones para lograr una mejora. Se han producido avances como el inicio de la implementación del Observatorio Judicial y la Política de Participación como parte de las acciones de gobierno abierto y justicia abierta de Costa Rica.

La jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo ambiental —por sus características de sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los efectos de actos administrativos, control de convencionalidad, eficacia erga omnes y la existencia de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de sus sentencias— se constituye como la vía idónea para el acceso a la justicia ambiental. Según el criterio de algunos especialistas consultados, es la

única instancia jurisdiccional en Costa Rica que actualmente cumple con la obligación contenida en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de garantizar un recurso sencillo y rápido que ampare contra actos que violenten derechos fundamentales (artículo 50 de la Constitución y 26 del Pacto de San José). También es la única vía que se ajusta a los postulados desarrollados por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 23/17 respecto al derecho humano al acceso a la justicia ambiental.

La realidad actual de la jurisdicción contencioso-administrativa es la de los extensos plazos de duración de los procesos. De ello resulta que la justicia contenciosa en general (lo que incluye la justicia ambiental y la tutela de la participación pública ambiental) no es pronta ni cumplida.

En los mecanismos administrativos, el Tribunal Ambiental Administrativo, creado por la Ley Orgánica del Ambiente en 1995 como un órgano dependiente del Ministerio de Ambiente, tiene un circulante de alrededor de 4500 casos, y recibe entre 300 y 400 casos anuales. Esto implica que los plazos de resolución no son adecuados, y que además este Tribunal no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios.

El sistema centralizado de denuncias SITADA tiene también pocos recursos humanos, a pesar de su carácter innovador y facilitador del proceso de denuncia. Permite a la persona que denuncia dar seguimiento al proceso y conocer cuándo se finaliza, pero no resuelve las debilidades de las instituciones administrativas.

Las siguientes son algunas acciones recomendadas necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales del país en relación con el acceso a la justicia ambiental:

- La ratificación del Acuerdo de Escazú
- La promulgación de legislación específica sobre protección de las personas defensoras de derechos humanos ambientales, lo que actualmente es un vacío jurídico en el país
- La capacitación especializada de las personas funcionarias judiciales y administrativas con competencias en justicia ambiental.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar González *et al.* (2018). *Justicia Ambiental en Costa Rica. Democracia política, económica, ecológica y conflictos socioambientales*. Análisis N.6. Fundación Neotrópica- Friedrich Ebert Stiftung. San José Costa Rica, 2018.
- Aguilar González, B. (2023). *Sociedad civil, participación y conflictividad ambiental*. CONARE-PEN.
- Avendaño, M. y Vargas, M. (s.f.) *Accesa. Diez Años de Gobierno Abierto en Costa Rica: hitos y desafíos*. ACCESA.
- Boeglin, N. (12 setiembre de 2023). Participación ciudadana en materia ambiental: breves apuntes relativos a una reciente sentencia. *Revista Larevista.cr*. <https://www.larevista.cr/nicolas-boeglin-participacion-ciudadana-en-materia-ambiental-breves-apuntes-relativos-a-una-reciente-sentencia/>
- Cabrera, J. (8 de febrero de 2023). *Retos y dificultades de la justicia ambiental costarricense*. El Observador. <https://observador.cr/retos-y-dificultades-de-la-justicia-ambiental-costarricense/>
- Cedarena y Costa Rica Íntegra. (2021). *Diagnóstico de situación en materia de justicia ambiental en Costa Rica*. Cedarena, Costa Rica Íntegra. Agencia Francesa de Desarrollo. 2021.
- Estado Abierto Costa Rica. (s.f.). Página web oficial. OGP/Estado Abierto gobiernoabierto.go.cr
- Estado Abierto Costa Rica (s.f.). Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2027. <https://www.gobiernoabierto.go.cr/wp-content/uploads/2024/10/Libro-V-Plan-de-Accioin-2023-2027.pdf>
- González Ballar, R. y Peña, M. (21 de junio de 2024). *A treinta años de la reforma ambiental en la Constitución Política*. Artículo en DELFINO.
- González Ballar, R. y Peña Chacón, M. (2023). *La interamericanización del acuerdo de Escazú y sus implicaciones para Costa Rica*. En DELFINO. <https://delfino.cr/2023/06/la-interamericanizacion-del-acuerdo-de-escazu-y-sus-implicaciones-para-costa-rica>
- Justicia Abierta. (2019). *Política de Justicia Abierta / CONAMAJ*. Primera edición, San José. Departamento de Artes Gráficas.
- Justicia Abierta. (s.f.). Página oficial. Poder Judicial y Conamaj. Acerca de Justicia Abierta.
- LATINNO. El Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales SITADA. SITADA. <https://latinno.net/es/case/6090/>
- Martínez, A. (11 de octubre de 2024). Tribunal Ambiental Administrativo del Minae cuenta con nuevos jueces. Delfino. <https://delfino.cr/2024/10/tribunal-ambiental-administrativo-del-minae-cuenta-con-nuevos-jueces>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (s.f.). Página Web. Tribunal Ambiental Administrativo.

- Observatorio Judicial. (s.f.). Página Oficial. <https://observatoriojudicial.poder-judicial.go.cr/pages/inicio>
- Organismo de Investigación Judicial [OIJ]. (s.f.). Página oficial. Sección Especializada en Delitos Ambientales y de Bienestar Animal. <https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/oficinas/departamento-de-investigaciones-criminales/delitos-ambientales>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). Asamblea General. Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional: Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/67/1, 30 noviembre 2012. <https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2012/es/89696>
- ONU. (s.f.). La ONU y Estado de Derecho. Acceso a la Justicia. EN: Acceso a la justicia - Naciones Unidas y el Estado de Derecho. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/#:~:text=El%20acceso%20a%20la%20justicia,de%20la%20adopci%C3%B3n%20de%20decisiones>
- Peña Chacón, M. (2022). *Retos y desafíos de la Justicia Ambiental en Costa Rica*. Artículo en Academia.edu.
- Poder Judicial y CONAMAJ. (2015). Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial / CONAMAJ. <https://participacionciudadana.poder-judicial.go.cr/media/attachments/2020/07/19/politica-de-participacion-ciudadana-pdf.pdf>
- Poder Judicial y CONAMAJ. (2019). Política de Justicia Abierta. Sesión 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena. Poder Judicial de Costa Rica. https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/images/AcercaDe/Politica_de_Justicia_Abierta.pdf
- Programa Estado de la Nación [PEN]. (2020). Tercer Informe del Estado de la Justicia. San José, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación [PEN]. (2022). Cuarto Informe del Estado de la Justicia. CONARE. San José, Costa Rica.
- Sagües, N. (1991). La Jurisdicción Constitucional en Costa Rica. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 74. Octubre-diciembre 1991. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16699repne074458.pdf>
- SITADA. (s.f.). Interfaz Pública. https://www.sitada.go.cr/denunciasPublico/ingreso_denuncias.aspx
- World Justice Project. (23 de octubre de 2022). Costa Rica ocupa el puesto 29 de 140 en el Índice de Estado de Derecho. Comunicado de prensa. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Costa%20Rica_2.pdf
- Zavala, W. (2023). Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA). Estadísticas 2023. Ministerio de Ambiente y Energía. Contraloría Ambiental.



5

MÉXICO

Marisol Anglés Hernández
Mariana Tejado Gallegos



LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN MÉXICO. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Marisol Anglés Hernández y Mariana Tejado Gallegos

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Régimen jurídico e institucional de la protección ambiental en México
- 3 Marco constitucional y legal de los derechos de acceso
- 4 Avances y desafíos de la justicia ambiental en México
- 5 Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental
- 6 Conclusiones y recomendaciones
- 7 Bibliografía

Anexo 1. Tesis y jurisprudencia que de manera textual hacen referencia al Acuerdo de Escazú

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto mostrar el marco jurídico mexicano que regula el derecho a un medio ambiente sano y los mecanismos procedimentales para su defensa, lo cual incluye diversas vías, tanto no jurisdiccionales como jurisdiccionales. Para tal fin, se enfatiza en la importancia de garantizar los derechos de acceso a la información y participación del público en asuntos ambientales, a partir de los estándares contenidos en el Acuerdo de Escazú. Finalmente, se evidencian los avances logrados en la materia, así como los desafíos y retos por enfrentar para hacer realidad el acceso a la justicia ambiental en el país.

PALABRAS CLAVE:

| derechos de acceso | información pública |
| participación pública | justicia ambiental |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
ASEA	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Protocolo de San Salvador	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia ambiental es uno de los pilares del Estado moderno que contribuye a la exigibilidad de los derechos. México es una República federal, su orden jurídico se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las constituciones estatales y la de Ciudad de México; los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, las leyes federales, generales y estatales, así como reglamentos, decretos y otras regulaciones. Para garantizar el derecho a la justicia el Estado debe dar cumplimiento a diversas obligaciones: entre ellas, contar con el aparato institucional necesario (tribunales especializados), asegurar el acceso a recursos judiciales y administrativos sin discriminación alguna, y capacitar a los operadores jurídicos.

En definitiva, el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental es un pilar fundamental en la protección del medio ambiente y en la garantía de los derechos humanos relacionados con este, como los derechos al agua, a la salud y a la vida misma en todas sus formas. En México, este derecho ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, impulsada por cambios constitucionales, reformas y expedición de leyes sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia.

La CPEUM reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como la responsabilidad del Estado en cuanto a su garantía. El reconocimiento constitucional de este derecho sustantivo debe ir acompañado de derechos procedimentales, como los derechos de acceso a la información y a la participación, y debe contar, además, con mecanismos efectivos para su defensa y protección. En este contexto, el acceso a la justicia ambiental se convierte en un instrumento crucial para hacer valer este derecho humano de rango constitucional y convencional.

Aunado a lo anterior, el marco jurídico mexicano en materia de justicia ambiental se ha fortalecido con la incorporación de principios internacionales del derecho ambiental, tales como, por referir algunos, preventivo, precautorio, ‘el que contamina paga’, *indubio pro natura*, de no regresión y de progresividad. Estos han sido gradualmente empleados por los tribunales mexicanos en su argumentación y han contribuido a la construcción de la jurisprudencia nacional en materia de protección ambiental, que ha transitado de un enfoque eminentemente utilitarista y privatista a uno más ecosistémico y de carácter colectivo.

Un hito importante en este desarrollo fue la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que elevó los tratados internacionales en materia de derechos humanos a rango constitucional. Además, incorporó la cláusula interpretativa basada en el ‘principio propersona’¹ para lograr la protección más amplia de los derechos previstos, tanto en la normativa nacional como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Esta reforma, al incorporar estándares internacionales en el ejercicio hermenéutico del Poder Judicial, ha permitido una interpretación más amplia y protectora de los derechos ambientales.

El sistema de justicia ambiental en México se caracteriza por su complejidad y diversidad de mecanismos. Incluye vías administrativas y judiciales, canalizadas mediante tribunales federales y estatales, y cuenta, además, con mecanismos no jurisdiccionales. La introducción de las acciones colectivas en el sistema jurídico mexicano representó un avance para que grupos de personas o entidades presenten demandas para defender intereses colectivos, entre los que se incluyen los relacionados con el medio ambiente.

En el caso del acceso a la justicia ambiental, es importante trabajar en un enfoque ambiental y no civil; lamentablemente, estas acciones están reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que su enfoque es la reparación del daño con énfasis en el aspecto pecuniario. Sin embargo, al tratarse de daños al ambiente, debería privilegiarse la reparación *in natura*, a fin de lograr la restitutio *in pristinum*; solo ante la imposibilidad de ello, debería proceder a la compensación de daños ambientales de forma sustituta.

La justicia ambiental es un elemento esencial dentro del modelo de democracia constitucional, ya que el derecho a la protección del medio ambiente se ha elevado a una norma jurídica suprema (la CPEUM), con lo que se ha constituido la base para el desarrollo del llamado “modelo de Estado ambiental de derecho”, adoptado en el sistema de control constitucional. Por tanto, los jueces constitucionales del país deben considerar este derecho humano como criterio para evaluar la legalidad de los actos de autoridad y como guía interpretativa para adaptar las categorías procesales del juicio de amparo en la defensa del medio ambiente como un bien jurídico objetivo (SCJN, 2023c).

El juicio de amparo, pilar del sistema de justicia constitucional mexicano, también ha jugado un papel crucial en la protección de los derechos ambientales. Las reformas a la Ley de Amparo han ampliado las posibilidades de utilizar este recurso para la defensa del medio ambiente, al pasar de la exigencia de acreditar el interés jurídico para accionar en materia ambiental, a reconocer el interés legítimo. Esto ha permitido a las personas accionar por la vía del amparo colectivo.

Otro gran avance en México es la ratificación 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 (Acuerdo de Escazú); sin embargo, su plena implementación requiere aún de ajustes significativos en el marco legal y en las prácticas institucionales. En este contexto, el fortalecimiento del acceso a la justicia ambiental en México no solo requiere reformas legales, sino también de un cambio cultural y de la construcción de capacidades institucionales. Es necesario fomentar una mayor conciencia ambiental entre la población, fortalecer la educación ambiental en todos los niveles, y promover la formación especializada de jueces, abogados y otros profesionales del derecho en materia ambiental.

1 Principio reconocido en los artículos 11 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5 del Protocolo Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El camino hacia un acceso efectivo a la justicia ambiental en México es complejo y está lleno de desafíos, pero también ofrece oportunidades significativas para avanzar en la protección del medio ambiente y en la garantía de los derechos humanos relacionados. La evolución continua del marco jurídico, el fortalecimiento de las instituciones y la creciente participación de la sociedad son elementos clave en este proceso.

2. RÉGIMEN JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

La protección ambiental en México está reconocida tanto en la norma fundamental, la CPEUM, como en diversos tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, como se verá enseguida.

2.1. Normativa constitucional y convencional con incidencia ambiental

En México, la propiedad y el aprovechamiento de los recursos naturales están protegidos desde la CPEUM de 1917: el artículo 27 subordina la propiedad privada al interés general, al establecer que corresponde originariamente a la nación la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites del territorio nacional. La protección del medio ambiente también encuentra fundamento en esta Constitución: en 1971, en su artículo 73 (fracción XVI, base cuarta) enfatizó un enfoque sanitario con miras a prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como a expedir leyes para proteger el medio ambiente.

Con la adición al artículo 73, fracción XXIX-G, se presenta un cambio de paradigma. En virtud de esta adición, se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección del medio ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Posteriormente, en 1999, el principio de sustentabilidad fue incorporado como eje rector del desarrollo económico, por un lado, mediante la reforma constitucional del artículo 25 y, por otro, mediante la incorporación al artículo 4 de la misma Constitución el reconocimiento del derecho de toda persona a un medio ambiente sano.

En lo referente al ámbito convencional, a la fecha, la comunidad internacional no ha adoptado algún instrumento jurídicamente vinculante que, de manera expresa, proteja el derecho a un medio ambiente sano. Sin embargo, a nivel regional, de la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se establece que esta última protege, en su artículo 26, el derecho en cuestión como parte de las obligaciones de los Estados de lograr el “desarrollo integral” de sus pueblos (CIDH, 2023); por su parte, el Protocolo de San Salvador alude a este derecho de forma expresa. Ambos instrumentos son normas imperativas para el Estado mexicano, ya que los ha firmado y ratificado.

A efecto de tener claridad sobre el contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano, en la región americana se cuenta con los indicadores de progreso (OEA, 2015), que refieren que el ejercicio de este derecho debería guiarse por los criterios siguientes:

- **Disponibilidad.** Existencia de suficientes recursos para que todas las personas, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medio ambiente sano y contar con acceso a los servicios públicos básicos.
- **Accesibilidad.** Los Estados parte deben garantizar el acceso en cuatro dimensiones: **accesibilidad física**, que implica condiciones ambientales favorables en los lugares que habitan las personas; **accesibilidad económica**, que refiere que no exista barreras para el acceso al medio ambiente sano derivadas de las condiciones socioeconómicas de las personas; **no discriminación**, que supone que todas las personas, con independencia de sus características raciales, étnicas, de género, etarias, socioeconómicas, de discapacidad o de cualquier otra índole accedan a un medio ambiente sano; y el acceso a la información, que implica la posibilidad de solicitar, recibir y difundir información acerca de las condiciones del medio ambiente.
- **Sostenibilidad.** Resulta de la unión de los criterios de disponibilidad y accesibilidad, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar de los beneficios del medio ambiente sano.
- **Aceptabilidad.** Alude a los elementos constitutivos del medio ambiente (agua, aire, suelo, entre otros), los cuales deben cumplir con condiciones técnicas de calidad que los hagan aceptables y seguros de acuerdo con estándares internacionales.
- **Adaptabilidad.** Las condiciones ambientales deben permitir a los distintos grupos poblacionales desarrollarse de acuerdo con sus características particulares.

Respecto a la puesta en marcha de los criterios referidos, es importante considerar la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para contar con los marcos jurídicos e institucionales que prevengan daños ambientales, procedentes tanto de acciones estatales como de particulares, así como las vías para el sometimiento a los procedimientos administrativos y judiciales para tales fines (Castro y Castro, 2004).

Como parte del proceso de constitucionalización del derecho a un medio ambiente sano, México reformó el artículo 4 de la CPEUM en 1999 para reconocer el derecho de todas las personas a un medio ambiente “adecuado” para su desarrollo y bienestar. Posteriormente, el 8 de febrero de 2012, se reformó nuevamente la Constitución. En este caso, se reemplazó el calificativo “adecuado” por “sano” y se agregó la obligación del Estado de garantizarlo, así como el reconocimiento de que el daño y deterioro del medio ambiente genera responsabilidad en quienes lo provoquen. Esta disposición determinó que el Estado es el principal garante del derecho en cuestión y sentó las bases para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. No obstante, dada la naturaleza concurrente de la materia ambiental, esta ley debió haberse expedido como una ley general, para involucrar la participación de las entidades federativas y los municipios.

2.2. Marco institucional involucrado en la protección ambiental

Como resultado de la concurrencia ambiental establecida en la CPEUM (artículo 73, fracción XXIX-G), se publicó en 1988 la ley ambiental marco, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno (federación, entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México), lo cual da como resultado una

diversidad de entidades gubernamentales implicadas en la formulación y conducción de la política ambiental, la aplicación de los instrumentos de política ambiental, así como la protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En el ámbito federal, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) le corresponden las siguientes funciones:

- Planeación y ejecución de la política nacional en materia ambiental y de recursos naturales
- Regulación, administración y promoción del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de competencia federal
- Incentivo del cumplimiento de la normatividad

Además, para su funcionamiento, la SEMARNAT cuenta con los siguientes organismos:

- Órganos desconcentrados para la administración y gestión de las aguas nacionales (Comisión Nacional del Agua, CONAGUA), los bosques (Comisión Nacional Forestal, CONAFOR) y las áreas naturales protegidas (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP)
- Institutos nacionales de investigación: el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)
- La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA)
- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

La PROFEPA es la encargada de supervisar, inspeccionar e investigar el cumplimiento de la normatividad ambiental y, dado el caso, de imponer sanciones de carácter administrativo. A su vez, en los ámbitos estatales y municipales se cuenta con diversas entidades facultadas para llevar a cabo las atribuciones que la LGEEPA les ha conferido a sus respectivos ámbitos competenciales.

2.3. Marco convencional de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental

Como se ha dicho, en México los tratados en materia de derechos humanos son de rango constitucional. En tal sentido, es relevante señalar aquellos que protegen los derechos de acceso, pues constituyen el marco de fuente internacional y carácter obligatorio para el país. Entre los de alcance universal, se pueden referir los siguientes:

- la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ius cogens): artículos 8, 10, 18 y 21;
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): artículos 2.3, 14, 19, 25 y 26, y
- el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169): artículos 6.2, 7, 15.1, 15.2, 17.2 y 28.

En cuanto a la región americana, esta cuenta con

- la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): artículos 13, 23 y 25; y, de forma expresa,

- 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 (Acuerdo de Escazú).

Dada la naturaleza jurídicamente vinculante de todos ellos, México, como Estado parte, está obligado a desarrollar progresivamente sus instituciones y mecanismos para hacerlos efectivos, así como a realizar acciones inmediatas.

Aunados a estos tratados sobre derechos humanos, existen otros también ratificados por el Estado mexicano que cuentan con disposiciones sobre los derechos de acceso, tales como los siguientes:

- Convención del Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: artículos 4, 5, 6, y 7
- Acuerdo de París: artículos 6, 9, 11 y 12
- Convenio de Minamata sobre el Mercurio: artículos 12, 13, 14 y 18
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes: artículos 10, 11 y 19
- Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos y objetos de comercio internacional: artículos 14, 15, 18 y 20
- Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación: artículos 3, 5, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22 y 24
- Convenio sobre la Diversidad Biológica: artículos 1, 8, 14, 16, 17, 19 y 23
- Protocolo de Nagoya: artículos 14 y 18.3
- Convenio de Basilea sobre el control de movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación: artículos 4, 15 y 20
- Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono: artículos 4, 6 y 11
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que Agotan la Capa de Ozono: artículos 9 y 11
- Convención sobre el comercio internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre: artículos 8, 11 y 18
- Convención relativa a los Humedales de la Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas: artículos 4 y 7

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS DERECHOS DE ACCESO

México es una República democrática federal en la que convergen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La CPEUM adopta la forma clásica del federalismo dual, que establece que las facultades que no estén expresamente conferidas a los funcionarios federales están reservadas a las entidades federativas. En México, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero de ellos se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, con facultades para expedir leyes generales y federales. Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo es el presidente de la República, y el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Federación (SCJN), así como en diversos tribunales.

En este marco, es importante hacer notar que los derechos de acceso a la información y participación pública, así como a la justicia, encuentran protección en el marco constitucional federal, esto es, al mayor nivel de protección posible. Esta protección, además, se complementa con el contenido de los tratados internacionales de los que México es parte, ya que, a través la SCJN, resolvió que todas las normas que contienen un derecho humano y que están recogidas en tratados internacionales tendrán rango constitucional y que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos serán vinculantes para los jueces en México aun cuando se trate de decisiones en las que el país no fuese parte (SCJN, 2014a y SCJN, 2014b).

3.1. Derecho de acceso a la información pública

Desde la perspectiva constitucional, el derecho de acceso a la información encuentra reconocimiento desde 1997, en el artículo 6, como una obligación de garantía del Estado. Como resultado de ello, en 2002, fue expedida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue sustituida el 9 de mayo de 2016 por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). Esta última establece las reglas y los procedimientos para el acceso a la información a nivel federal.

Nuevas reformas constitucionales realizadas en 2007 fortalecieron este derecho y dieron paso a la expedición del marco legal para la transparencia y la rendición de cuentas. Más adelante, en 2013 y 2014, se llevaron a cabo nuevas reformas constitucionales que permitieron, el 4 de mayo de 2015, promulgar la aún vigente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Con esta, se busca ofrecer un marco normativo uniforme para garantizar el acceso a la información en los tres niveles de gobierno del país, lo que incluye a las autoridades federales, estatales, municipales, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como cualquier entidad o persona que reciba recursos públicos.

Esta última ley proporciona los principios y las bases generales para el acceso a la información a nivel nacional, y expone las reglas para la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que coordina en los tres órdenes de gobierno para generar información de calidad, gestionar y procesar datos para evaluar la gestión pública, promover el derecho de acceso a la información, difundir una cultura de transparencia y garantizar la rendición de cuentas.

La Plataforma Nacional de Transparencia, que integra este sistema, fue desarrollada para cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información. Se conforma, a su vez, de cuatro sistemas:

- Sistema de solicitudes de acceso a la información
- Sistema de gestión de medios de impugnación
- Sistema de portales de obligaciones de transparencia
- Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

En 2002, con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual fue sucedido en 2014 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El INAI se concebía como un organismo constitucional autónomo, independiente, imparcial y colegiado, con plena autonomía técnica y de gestión.

Aunque el INAI no cuenta con especialización en materia de acceso a la información ambiental, cumple con los siguientes requerimientos del Acuerdo de Escazú:

- Contar con instituciones imparciales, autónomas e independientes para promover la transparencia en el acceso a la información ambiental
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas
- Garantizar el derecho de acceso a la información.

Como parte del compromiso del INAI en materia de acceso a la información ambiental, se refieren algunos de los criterios y resoluciones emitidos en este rubro:

- Criterio 04/13. Por regla general, la información medioambiental no es susceptible de clasificación por revestir un interés público y colectivo.
- Resolución RRA 6676/22. La inexistencia de información debe constatare formalmente después de realizar una búsqueda exhaustiva y tras remitir la solicitud a todos los entes competentes que pudieran o debieran tener dicha información.
- Resolución RRA 9010/23. Con base en el principio de máxima publicidad, se instruyó al sujeto obligado (PROFEPA) a que realizara una nueva búsqueda exhaustiva, a través de las unidades administrativas que, según sus funciones y atribuciones, resulten competentes sobre la solicitud consistente en el número de jaguares rescatados y decomisados, así como sobre las denuncias atendidas al respecto. Además, se establecía que, en caso de ser inexistente la información solicitada, esto se comunicara de manera fundada y documentada al interesado.

Como se advierte, la existencia, autonomía e independencia de órganos como el INAI son cruciales para garantizar el derecho humano al acceso a la información².

En el contexto ambiental, la LGEEPA ha sido pionera en cuanto al reconocimiento de acceso a la información. Con muchos años de antelación al reconocimiento constitucional de este derecho, la ley marco ambiental incluyó un capítulo destinado a este derecho, que obliga a diversas instituciones y autoridades (SEMARNAT, CONAGUA, INECC, PROFEPA, CONANP y ASE, así como a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda) a poner a disposición del público la información ambiental solicitada en los términos previstos por la propia ley.

Esta ley cuenta con una definición amplia de “información ambiental”, ya que incluye “cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que afecten o puedan afectar a las personas” (artículo 159 Bis 3). No obstante, es importante adecuar varios de los preceptos de esta ley para alinearla con los estándares del Acuerdo de Escazú: a la fecha, se dispone que los gastos que se generen para entregar la información ambiental correrán por cuenta del solicitante (artículo 159 Bis 3). Además, se exige presentar por escrito la solicitud de información, señalando de forma clara los motivos de esta, lo cual excede lo dispuesto tanto en el Acuerdo como en la LGTAIP.

2

Su cambio de naturaleza jurídica fue aprobado por la Cámara de Diputados el 21 de noviembre de 2024, y por la Cámara de Senadores el 28 de noviembre de 2024. Lo anterior transforma al INAI en una entidad adscrita a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno. Actualmente, el dictamen será analizado por los congresos estatales, donde al menos 17 legislaturas deberán aprobarlo para que entre en vigor la modificación.

Otro aspecto que mejorar es la atención a la solicitud. Actualmente, la ley dispone que la respuesta debe darse por escrito en un plazo que no exceda los veinte días a partir de la recepción de solicitud; ante la falta de respuesta, se entenderá resuelta en sentido negativo para el solicitante (artículo 159 Bis 5, LGEEPA). A todas luces este precepto es inconveniente, pues contraviene lo establecido en el Acuerdo de Escazú. Otra cuestión pendiente para la LGEEPA es el desarrollo de disposiciones específicas que aseguren que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad —incluidos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos— reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuestas, pues México es un país pluricultural y se ha logrado identificar, al menos, 68 lenguas diferentes. Cabe señalar que el INAI ha emitido dos acuerdos relevantes en la materia. En ellos establece que se deberá procurar que las personas hablantes de alguna lengua indígena o las personas con algún tipo de discapacidad puedan ejercer, en igualdad de condiciones, su derecho humano de acceso a la información. Asimismo, establece que los sujetos obligados deben seguir al generar dicha información, un lenguaje sencillo y, si así se requiere, con traducción a lenguas indígenas o con las condiciones de accesibilidad necesarias (INAI, 2016a e INAI, 2016b).

Sobre la denegación de información ambiental, la LGEEPA (artículo 159 Bis 4) dispone que procederá cuando la información sea

- confidencial por disposición legal o porque su difusión pueda afectar la seguridad nacional,
- relativa a procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia pendientes de resolución,
- aportada por terceros cuando estos no estén obligados, por disposición legal, a proporcionarla, y
- sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción de este.

Sin embargo, este precepto no incluye algunas de las causales referidas por el Acuerdo de Escazú, como, por ejemplo, cuando hacer pública la información

- pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física, o
- afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción.

Estas son de gran relevancia porque muestran, por un lado, la conexión del derecho a un medio ambiente sano con los derechos a la salud y la vida de las personas y, por otro, la importancia de resguardar la información en aras del interés público, como lo es la protección de especies en algún estatus de riesgo.

Respecto a este derecho, la SCJN se ha pronunciado como sigue:

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 4o. [derecho a un medio ambiente sano, al agua y al saneamiento] y 6o. [derecho de acceso a la información] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la **existencia de un derecho fundamental a la información medioambiental, tomando en cuenta que la posibilidad de prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna, idónea y necesaria y que el medio ambiente [sano], además de estar reconocido**

como derecho protegido constitucional e internacionalmente, constituye el contexto espacial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre (vida, salud e integridad personal, entre otros). Ese estado de cosas impone **reconocer que el derecho a la información medioambiental conlleva el deber a cargo de los poderes públicos** (legislador, juzgadores y autoridades administrativas), en el sentido de establecer las medidas idóneas **para que la información sobre cuestiones medioambientales esté siempre disponible para la sociedad** (principio interpretativo de máxima publicidad y transparencia), **de donde resulta que son inconstitucionales las resoluciones que denieguen en forma absoluta la obtención de información medioambiental, a pesar de que ello pretenda justificarse en otros intereses legal y constitucionalmente protegidos** (derecho a la vida privada de las personas), tomando en cuenta que la protección de una garantía individual no debe llevar al extremo de nulificar el contenido esencial de otra, si se considera que ambas tienen la misma jerarquía normativa y que siempre es posible excluir de la información medioambiental los datos confidenciales de las personas implicadas. [Énfasis añadido]

Es claro que el argumento del máximo tribunal mexicano pone énfasis en la interdependencia de los derechos y en la relevancia de la garantía del derecho de acceso a la información ambiental como elemento sine qua non para la participación en la toma de decisiones de interés público.

3.2. Derecho a la participación pública

El derecho a participar se configura y consolida a la par de las sociedades democráticas. En materia ambiental, concretamente, la participación cobra auge a partir de la concienciación de las personas respecto sobre el ejercicio de sus derechos a un medio ambiente sano y a la información pública; este último constituye una premisa para involucrarse en la toma de decisiones de carácter público ambiental.

Desde el marco constitucional mexicano, es importante referir los derechos a la participación y consulta. Debido a la composición pluricultural del país, cobran relevancia las normas sobre pueblos y comunidades indígenas sobre estos derechos. Respecto de cuestiones ambientales, destaca la siguiente disposición de la CPEUM (artículo 2, apartado B):

La Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Además, la CPEUM reconoce y el Estado garantiza el derecho de las mujeres indígenas y afromexicanas a participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad sustantiva, entre otros, en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, y en la toma de decisiones de carácter público (artículo 2, apartado B, fracción VIII y apartado D).

La CPEUM establece, además, la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo,

competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los objetivos de la planeación nacional estarán definidos por los propósitos establecidos en la CPEUM. Dicha planeación deberá desarrollarse bajo principios democráticos y deliberativos, incorporando las expectativas y exigencias sociales mediante los mecanismos de participación ciudadana que determine la legislación aplicable. En este marco, se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán alinearse de manera obligatoria los programas de la Administración Pública Federal (artículo 26a).

Como resultado de esta proyección, se expidió la Ley de Planeación, que establece las bases de participación y consulta a la sociedad, que incluye a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales (artículo 1).

Esta misma ley dispone que el proceso de planeación nacional incluya mecanismos para que distintos sectores sociales intervengan de manera activa. Esto implica crear espacios en los que las personas, en lo individual y colectivo, puedan aportar ideas y perspectivas durante la formulación, revisión y aplicación de estrategias nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales derivados de este, entre los cuales se encuentra el plan sectorial ambiental. Además, se reconoce el papel clave de diversas organizaciones representativas en los ámbitos laboral, rural, comunitario, académico, científico y empresarial, las cuales actuarán como interlocutores permanentes en los temas que les competen, a través de encuentros públicos especialmente organizados para ese propósito. Tratándose de programas federales que puedan afectar a pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas, se deberá garantizar el derecho a la consulta (artículo 20); esta última medida responde a lo establecido en el artículo 2 constitucional.

Adicionalmente, existe la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP). Según esta, la ciudadanía tiene la posibilidad de votar respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional que sean competencia de la federación. La trascendencia nacional implica repercusiones en la mayor parte del territorio nacional y el impacto en una parte significativa de la población; la trascendencia regional, por su parte, abarca las repercusiones en una o más entidades federativas, que a su vez tengan un impacto significativo en los habitantes de la entidad o las entidades federativas de que se trate (artículos 4 y 6). No obstante, al ser de competencia federal, esta ley deja fuera a los ámbitos estatales y municipales de gran relevancia cuando se trata de aspectos ambientales relevantes.

En cuanto al marco jurídico expresamente ambiental, la LGEEPA integra diversos supuestos en los que se prevé la participación de personas, grupos y organizaciones sociales (públicas y privadas), autoridades, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación. De conformidad con el artículo 7.3 del AE, se debe promover la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos de los mencionados en el apartado 2 del artículo 7, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

De manera puntual, la LGEEPA alude en diversos preceptos a la promoción de la participación del público:

- Formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente como facultad de los estados (artículo 7, fracciones XV y XVIII).
- Elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con la participación de los distintos grupos sociales (artículo 18).
- Formulación, expedición, ejecución y evaluación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, con base en la Ley de Planeación; con la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas (artículo 20 Bis).
- Formulación, expedición, ejecución y evaluación de los programas regionales y locales de ordenamiento ecológico general del territorio (artículo 20 Bis 1).
- Elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, a través de mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos (artículo 20 Bis 5, fracción VII).
- Establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas (artículo 56 Bis).
- Formulación, por parte de la SEMARNAT, de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de su competencia, con la participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas (artículo 65).
- Planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales (artículo 158, fracciones I y II)³.

Con base en la concurrencia ambiental, la LGEEPA hace alusión a las facultades de las entidades federativas para la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, así como a la formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección del ambiente (artículo 7) y reconoce como parte de las facultades municipales (artículo 8) la participación del público en los siguientes procesos:

- la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;
- las emergencias y contingencias ambientales según las políticas y programas de protección civil que se establezcan para tales efectos;
- la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación,
- la formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

3

Para ello, la SEMARNAT convocará a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas. Además, celebrará convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales con pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas.

- la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando estas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;
- la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; y
- la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático

No obstante, la norma no es explícita en cuanto a los marcos abiertos y participativos, lo que se erige en una oportunidad de mejora.

Un instrumento de política ambiental que merece referencia especial en el rubro de participación pública es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA). A través de la EIA, y a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, SEMARNAT establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente, y preservar y restaurar los ecosistemas (artículo 28, LGEEPA).

El aspecto participativo de la EIA se presenta de la siguiente manera: la SEMARNAT, a solicitud de cualquier persona de la “comunidad de que se trate”, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto, pondrá la manifestación de impacto ambiental (MIA) a disposición del público en la entidad federativa correspondiente. Cuando las obras o actividades puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate (artículo 34, LGEEPA).

Sin embargo, cabe señalar que el procedimiento de reunión pública aún no ha sido reglamentado. Por ello, todavía no existen los criterios o lineamientos a seguir en la realización de la consulta pública, lo que permite a la autoridad ambiental actuar discrecionalmente en estos procesos.

Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la SEMARNAT ponga a disposición del público la MIA, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes; estas serán integradas al expediente respectivo para ser consideradas en la resolución final (artículo 34, LGEEPA). Vale aclarar que esta posibilidad de proponer medidas adicionales no significa per se la validación de estas por parte de la autoridad ambiental. Si las desestima, la autoridad ambiental tendría que argumentar en el expediente respectivo por qué lo hizo.

De la lectura de los párrafos precedentes se desprende la exigencia de un interés legítimo/jurídico para la participación pública. En el primer caso, se refiere a la consulta pública de alguna de las personas de la “comunidad de que se trate”, mientras que, en el segundo, aborda las medidas preventivas y de mitigación que solamente pueden ser propuestas por los interesados. En este último caso, quedaría abierta la puerta a la interpretación de “interesado”: ya que la ley no lo hace, quizá el juez podría permitir la intervención de las personas que acrediten un interés legítimo.

Ciertamente, la EIA constituye un mecanismo de participación indispensable, ya que de su aplicación depende de que una actividad económica determinada sea aprobada o no; que los riesgos, tanto para la salud como para el ambiente, sean minimizados y

que el camino hacia el desarrollo sostenible se planifique. Sin embargo, estos no son los únicos factores a tener en cuenta. La autorización de proyectos o actividades puede involucrar serios conflictos socioambientales, ya que dichos proyectos se ubicarán en un espacio determinado, que no se concreta en una cantidad determinada de metros cuadrados. Esto quiere decir que tiene implicaciones mucho más complejas: solo por mencionar algunas, puede involucrar recursos del subsuelo; la cosmovisión implícita entre una comunidad o pueblo y su territorio; y el derecho a la libre determinación de estos pueblos; el desplazamiento forzado de las personas y la ruptura del tejido social, y la afectación de prácticas sociales y culturales. Por ello, deben fortalecerse los mecanismos de participación pública, a fin de posibilitar la influencia social en la dirección de los grandes proyectos de desarrollo que puedan causar efectos socioambientales negativos.

Es importante notar que durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental no se incluye la valoración de los impactos sociales, por lo que quedan fuera las afectaciones a la salud, la cultura y formas de vida⁴. Esta es una falla que debe atenderse para alinear el procedimiento regulado por la LGEEPA a los estándares del Acuerdo de Escazú.

No obstante, en los diferentes canales participativos enunciados, es crucial avanzar de la participación consultiva a la participación vinculante, ya que, de lo contrario, se estaría ante una simulación de la democracia. Por ello, la participación debe contar con fuerza vinculante para incidir de manera real en la planeación del desarrollo y la política ambiental.

Cabe señalar que existen muchas otras leyes del sector ambiental, como la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por referir algunas, que cuentan con ciertos preceptos normativos que aluden a “promover” la participación del público en acciones diversas. Sin embargo, para que la participación sea vinculante, es necesario transitar hacia verdaderos mecanismos participativos, que incidan en la toma de decisiones ambientales.

3.3. Derecho de acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia en México está protegido en el artículo 17 de la CPEUM, que dispone que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Para tal fin, se deberá contar con tribunales encargados de administrar justicia a toda persona, los cuales emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y de forma gratuita.

Mediante reforma constitucional de 2010, se incluyó como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes para regular las acciones colectivas, incluidas las relacionadas con la materia ambiental. Estas se regulan en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lamentablemente, estas acciones se reservaron al ámbito federal, por lo que únicamente los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Asimismo, se previó la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias para la materia ambiental.

4

En la Ley de la Industria Eléctrica, y en la Ley de Hidrocarburos, se contempla un procedimiento de evaluación de impacto social que es analizado por la Secretaría de Energía y aplica únicamente para proyectos de estos dos sectores.

El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental permite a las personas, en lo individual y colectivo, exigir a las autoridades administrativas y a los tribunales la protección del derecho a un medio ambiente sano. Para ello, resulta fundamental tener acceso previo a otros derechos procedimentales, como el relativo a la información y la participación. A través del derecho de acceso a la justicia, se busca dar solución a conflictos jurídicos de naturaleza ambiental mediante la intervención de las autoridades administrativas o judiciales, según sea el caso, a fin de obtener resultados individual o socialmente justos (Brañes, 2000). El reconocimiento de este derecho se traduce en una obligación para el Estado mexicano de desplegar el aparato institucional y normativo para su garantía.

4. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

4.1. Garantías del debido proceso

En el sistema jurídico mexicano, se establece en la CPEUM (artículo 17, párrafo segundo) que la impartición de justicia es una función exclusiva de los tribunales legalmente constituidos, con lo que se prohíbe la justicia por propia mano. Los artículos 14 y 16 de la CPEUM garantizan que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, tales como la libertad, o las propiedades o posesiones, sin un debido proceso legal ante los tribunales competentes.

Por su parte, la SCJN ha señalado la necesidad de cubrir ciertas formalidades esenciales del procedimiento. Estas se materializan en los siguientes mecanismos (SCJN, 2023b):

- un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables;
- el desarrollo de un juicio justo; y
- la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa.

La CPEUM también protege a los ciudadanos contra actos arbitrarios de la autoridad. Para ello, exige que cualquier acción que afecte a una persona debe estar respaldada por un mandamiento escrito, emitido por una autoridad competente y debidamente fundamentado en la ley.

En la aplicación de la justicia, tanto las autoridades administrativas como las judiciales están obligadas a considerar lo establecido en el artículo 1 de la CPEUM. Esto implica que la interpretación de las normas relacionadas con los derechos humanos debe realizarse de manera armónica con este artículo y con los tratados internacionales de los que México es parte. Como se mencionó en las secciones anteriores, en casos de ambigüedad interpretativa, se debe adoptar el criterio que ofrezca la mayor protección a la persona, aplicando el ‘principio propersona’.

Esta estructura legal busca garantizar un sistema de justicia equitativo y respetuoso de los derechos humanos, estableciendo salvaguardas contra el abuso de poder y promoviendo una interpretación de la ley que favorezca la protección más amplia de los derechos individuales.

De conformidad con el artículo 94 de la CPEUM, el Poder Judicial en México se deposita en la SCJN (compuesta de once integrantes, ministras y ministros, que funciona en pleno o en salas), el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito. El órgano encargado de supervisar a estas autoridades, con excepción de la SCJN, es el Consejo de la Judicatura Federal.

Un mecanismo crucial para garantizar el acceso a la justicia ambiental es el juicio de amparo. Los artículos 103 y 107, fracción I, de la CPEUM establecen los fundamentos para su interposición. Su finalidad es la de salvaguardar los derechos humanos consagrados tanto en la Ley Suprema como en los tratados internacionales de los que México es parte. Los desafíos en tema de amparo están relacionados con el tiempo que toman los procesos en México. Asimismo, existe aún una oportunidad de mejora para los jueces si conocen con mayor profundidad la normativa ambiental nacional e internacional.

4.2. Acciones colectivas

En el sistema jurídico mexicano, las acciones colectivas, reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, representan un avance significativo en la protección de derechos colectivos y ambientales. Este mecanismo legal permite que grupos organizados y entidades específicas presenten demandas conjuntas ante los tribunales federales civiles, y que sus derechos sean defendidos a través de un representante común. Su aplicación es particularmente relevante en ámbitos como el derecho ambiental y la protección al consumidor.

El marco legal mexicano reconoce tres categorías distintas de acciones colectivas:

- **Acciones difusas**, dirigidas a proteger derechos e intereses indivisibles de una comunidad indeterminada.
- **Acciones colectivas en sentido estricto**, que buscan tutelar derechos e intereses indivisibles de un grupo determinado o determinable.
- **Acciones individuales homogéneas**, orientadas a la protección de derechos o intereses divisibles de un colectivo, fundamentadas en circunstancias comunes.

Esta clasificación está establecida en el artículo 581 del CFPC, en consonancia con lo dispuesto en la CPEUM (artículo 17, párrafo cuarto). Sin embargo, es importante señalar que la efectividad de estas acciones colectivas puede verse limitada por ciertas disposiciones del CFPC. En casos donde no sea posible la reparación directa del daño, los responsables serán condenados a pagar una compensación que se destinará a un fondo. Este fondo se utiliza para cubrir los gastos de los procedimientos colectivos y los honorarios de los representantes legales, en lugar de asegurar la restauración completa del medio ambiente afectado.

Esta disposición plantea un dilema significativo en el contexto de la justicia ambiental, ya que prioriza la compensación económica sobre la restauración ecológica. Esto puede derivar en situaciones en las que el daño ambiental persiste, a pesar de que se haya obtenido una resolución favorable en el procedimiento legal.

La implementación de las acciones colectivas en México representa un paso importante hacia una justicia más accesible y eficiente en asuntos que afectan a grupos amplios de la sociedad. No obstante, persisten desafíos en su aplicación práctica, particularmente

en lo que respecta a la reparación efectiva de daños ambientales. Estos aspectos sugieren la necesidad de una revisión y posible reforma del marco legal para asegurar que las acciones colectivas cumplan plenamente con su objetivo de protección de derechos colectivos y ambientales.

4.3. Juicio de amparo colectivo

Los artículos 103 y 107 (fracción I) de la CPEUM proporcionan el fundamento para la promoción del amparo, que protege los derechos humanos reconocidos en la propia CPEUM y en los tratados internacionales en los que México participa. El juicio de amparo puede ser invocado por quien considere que es titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo⁵, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos humanos y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. La SCJN ha establecido que el juicio de amparo debe reinterpretarse para ajustarse a las exigencias de los estándares internacionales en materia de justicia medioambiental (SCJN, 2023c).

Como ejemplo de lo anterior, en México ocurrió el caso de una asociación civil que promovió un juicio de amparo indirecto contra la publicación del documento titulado “Revisión de las contribuciones determinadas a nivel nacional actualizadas en 2020”. Su finalidad era, por un lado, exponer una regresión en los compromisos internacionales en materia de cambio climático y, por otro, defender derechos colectivos. Ese instrumento incorporaba, para México, la actualización de la “contribución determinada a nivel nacional” (NDC, por sus siglas en inglés), mediante la que se modificaron las líneas de base de medición de emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) establecidas en 2015. Sin embargo, para ello, eliminaba el pico de emisiones previsto para 2026 y modificaba las metas de reducción establecidas para 2030; además, eliminaba la meta para 2050, que consistía en la reducción de 50% de emisiones de GEI. A pesar de esto, el juez de distrito ante el que se presentó el amparo negó la suspensión definitiva. En virtud de ello, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

El nuevo tribunal que atendió el asunto consideró otorgar la suspensión del acto⁶, ya que, al hacerlo, no se iba en contra del orden público o el interés social. Por el contrario, hacerlo privilegiaría el respeto al derecho a un medio ambiente sano y a la salud. Además de ello, es posible que el cambio propuesto en el documento que contempla la revisión de las NDC fuese no progresivo.

Es relevante mencionar que la medida cautelar se otorgó con efectos generales, pues la quejosa acudió al juicio de amparo “en defensa del derecho colectivo a un medio ambiente sano”. Lo hacía atendiendo al criterio ya emitido por la SCJN en el amparo en revisión 307/2016, en el cual se sostuvo, por un lado, que la tutela efectiva

5 Cuando se presente la demanda de amparo indirecto en defensa de intereses difusos o colectivos en materia ambiental, se debe eximir del pago de la publicación de los edictos para emplazar al tercero interesado. Para ello, el juez federal realizará las gestiones necesarias ante el Consejo de la Judicatura Federal para que sea este quien erogue el coste de dicha publicación (TCC, 2023).

6 Para decidir si procede conceder la suspensión en cada caso particular, los jueces de amparo deben aplicar el principio in dubio pro natura, que implica la obligación, en caso de duda, de optar por proteger y conservar el medio ambiente, y de priorizar las alternativas menos perjudiciales. El principio de prevención obliga a la autoridad judicial a centrar su atención en las causas y fuentes de los posibles daños ambientales para evitar que se materialicen, en lugar de limitarse a reparar los daños ya causados. Asimismo, el principio de precaución exige que, al resolver sobre la suspensión, la autoridad de amparo tenga en cuenta que la falta de información o certeza científica no debe ser una excusa para evitar tomar decisiones que prevengan daños ambientales. Finalmente, al revisar las resoluciones que otorgan o niegan la suspensión, debe evaluarse cuidadosamente la justificación de la aplicación de estos principios en cada caso específico (SCJN, 2023c).

de los derechos de tercera generación no puede analizarse a partir de un enfoque tradicional y, por otro, que específicamente este derecho obliga a la construcción de un nuevo y particular enfoque que atienda tanto a los fines que persigue como a su naturaleza colectiva (SCJN, 2018).

Se resolvió que se siguiera aplicando el documento emitido en 2015, con la finalidad de no incurrir en una laguna legal ni incumplir con los compromisos internacionales de México en materia ambiental. Además, la SCJN (2017) tomó en cuenta los siguientes elementos:

- la violación al derecho humano a un medio ambiente sano es el aspecto medular del juicio de amparo;
- el planteamiento está dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente;
- la afectación aducida es actual e inminente;
- su vulneración es una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado; y
- el acto reclamado no genera un beneficio de carácter social.

En 2023, respecto del artículo 131 de la Ley de Amparo Reglamentaria (sobre los artículos 103 y 107 de la CPEUM), la SCJN estableció un requisito más agravado para otorgar la suspensión del acto, como es “que se acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue el amparo”. Por ello, es necesario que dicho artículo se interprete a la luz del artículo 8 del Acuerdo de Escazú. Ante ello, la SCJN indicó que las personas que acuden en defensa del medio ambiente deben probar, únicamente, estos elementos:

- **un agravio diferenciado**, el cual se define por la situación que guarda la persona o la comunidad con el ecosistema que estima vulnerado, particularmente con sus servicios ambientales; y
- que son **beneficiarias de un servicio ambiental**, lo cual implica que habitan o utilizan un determinado ecosistema o área de influencia; aunque es un criterio geográfico, este no puede ser entendido como uno de vecindad inmediata (“al lado de”), sino que también deben tomarse en cuenta las zonas donde impactan.

Además, la SCJN señaló que **no necesariamente se debe demostrar el daño al medio ambiente**, pues ello podría constituir la materia de fondo.

Por último, para otorgar la suspensión del acto, **no puede exigirse** a la parte quejosa cumplir con un estándar de certeza total o indubitable respecto al daño ambiental que impida el derecho de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental (SCJN, 2023d).

4.4. Denuncia popular

La denuncia popular frente a las autoridades ambientales es un mecanismo relevante en México para la protección ambiental. Permite que cualquier persona o agrupación (grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades) pueda denunciar ante la PROFEPA u otras instituciones (como la ASEA) todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga lo que señala la ley marco ambiental (LGEEPA) y los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas

con la protección del ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico (DOF, 1988). La denuncia no requiere mayores elementos de formalidad, salvo que se presente por escrito y que recoja los siguientes datos:

- El nombre o razón social, domicilio, teléfono (si lo tiene) y, de ser el caso, el de su representante legal
- Los actos, hechos u omisiones denunciados
- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante
- Las pruebas que ofrezca el denunciante

Es posible hacer la denuncia vía telefónica, aunque se debe ratificar por escrito en un término de tres días. Una vez recibida la denuncia, la autoridad notificará al denunciante el trámite que se le dará. Cuando esta sea administrada, se notificará la denuncia a las personas o autoridades a quienes se imputen los hechos, a fin de que presenten las pruebas correspondientes, de modo que se efectúen las diligencias respectivas para determinar si existen actos, hechos y omisiones constitutivos de la denuncia.

Si bien el denunciante podrá contribuir con la PROFEPA, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes, no quedaba claro en la normativa ambiental si esto se convierte en parte del procedimiento. Ante ello, los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC, 2016) han considerado, a través de una tesis aislada, que el denunciante inclusive puede participar activamente en las visitas de inspección realizadas por las autoridades ambientales.

Asimismo, los TCC han ofrecido una interpretación avanzada de las disposiciones constitucionales mexicanas, específicamente del artículo 1 (párrafo tercero) y del artículo 4 (párrafo quinto). Esta interpretación se alinea con el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas. Según esta interpretación, las autoridades están obligadas a aplicar el principio de precaución cuando se perciba un riesgo de daño grave o irreversible al medio ambiente, incluso si no existe una certeza científica absoluta sobre dicho riesgo. Este principio implica que no se debe posponer la implementación de medidas efectivas para prevenir la degradación ambiental, independientemente de consideraciones de costo. En consecuencia, las autoridades deben adoptar medidas provisionales, ya sean acciones concretas o abstenciones, que sean necesarias para contrarrestar estos peligros potenciales (TCC, 2016a).

En la regulación actual, un tema pendiente es resolver qué sucede cuando la autoridad que conduce la investigación de la denuncia determina que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales. Si es así, emitirá las “recomendaciones” necesarias para promover ante estas la ejecución de las acciones procedentes. La emisión de una recomendación, sin embargo, no es equiparable con las posibles consecuencias que podrían sufrir otros individuos si fueran hallados responsables.

Por último, la falta de personal es otro de los retos que enfrentan la PROFEPA, la ASEA y otras autoridades encargadas de la vigilancia y la protección ambiental.

4.5. Mecanismos alternativos de solución de conflictos

Los antecedentes de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) surgen en 1997⁷ como política institucional de los poderes judiciales locales. En 2008, se lleva a cabo la reforma penal que, mediante el artículo constitucional 17, incorpora a los MASC como parte integral del derecho de acceso a la justicia a través de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal⁸. Posteriormente, el 5 de febrero de 2017, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de MASC, con excepción de la materia penal, pues esta ya había sido regulada previamente (artículo 73, fracción XXIX-A).

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) dedica un capítulo completo a los MASC. En su artículo 47, reconoce el derecho de toda persona a resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo y se faciliten las alternativas de solución que resulten ambiental y socialmente más positivas.

Podrán ser materia de los MASC algunas o todas las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en el artículo 47 de la LFRA en relación con los hechos relativos los siguientes casos: el daño ocasionado al ambiente; la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas; las obligaciones de reparación y compensación ambiental; la acción, pretensiones y desistimiento materia del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, siempre que no se afecten la moral, los derechos de terceros, ni se contravengan las leyes ambientales, las disposiciones de orden público y los tratados internacionales de los que México sea Parte (artículo 48, LFRA).

Tratándose de conductas constitutivas de delitos contra el ambiente, respecto de las que no proceda el perdón o el desinterés jurídico de la víctima o de la procuraduría, los MASC se regularán en términos del Título Tercero de esa Ley y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Como se advierte, el fin de estos mecanismos consiste en lograr la justicia restaurativa mediante la participación de la víctima u ofendido y del imputado en la búsqueda de solución a las controversias derivadas del hecho calificado como delito.

Es importante hacer notar que la aplicación de los MASC en materia ambiental es incipiente en México, por lo que una vez en vigor la Ley General sobre estos mecanismos, se podrá hacer uso de ellos y valorar su eficacia.

4.6 Queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CPEUM, en su artículo 102 B, establece la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su estructura interna incluye diversas visitadurías especializadas en temas específicos.

7 Año de promulgación de la primera Ley de Justicia Alternativa Estatal en Quintana Roo y la creación de su respectivo Centro de Justicia Alternativa.

8 El 29 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Tras la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, se creó una sexta visitaduría dedicada a cuestiones ambientales. La CNDH puede iniciar procedimientos de oficio o por quejas ciudadanas, lo que le faculta a investigar actos u omisiones administrativas de autoridades o servidores públicos que vulneren derechos humanos, exceptuando al Poder Judicial Federal, pero incluyendo temas relacionados con la violación de derechos humanos ambientales.

Luego de la recepción de la queja, el proceso implica la solicitud de información a las autoridades involucradas, que puede resultar en

- orientación hacia el sujeto interesado para que acuda ante la instancia correspondiente o se le proporciona información de su interés,
- remisión de la queja a la autoridad competente,
- conciliaciones, o
- recomendaciones.

Las recomendaciones no son vinculantes. Sin embargo, si una autoridad rechaza aceptar una recomendación, debe fundar y motivar dicha negativa, y puede ser llamada a comparecer ante el Senado de la República o las legislaturas estatales para explicar el rechazo a dicha recomendación. En las referencias de este documento, se ha incluido un enlace que dirige a las Recomendaciones emitidas por la CNDH.

A pesar de estos avances, la CNDH, así como las comisiones, defensorías o procuradurías en materia de derechos humanos locales enfrentan desafíos significativos en materia ambiental. Estos son solo algunos:

- escasez de personal para investigaciones in situ,
- falta de capacitación y peritos especializados en temas ambientales, y
- insuficiencia de recursos y equipo para investigaciones ambientales complejas.

Todo lo anterior impide que las investigaciones se hagan con la prontitud y la profundidad que se requiere.

Por otra parte, la autonomía de la CNDH también es un tema de preocupación. Aunque su presidente es elegido por el Senado y con un proceso de consulta pública, existe el riesgo de que una mayoría política en el Congreso pueda influir en la selección de un candidato que no actúe con plena independencia.

Adicionalmente, se requieren mecanismos para garantizar que las opiniones del Consejo Consultivo de la CNDH sean debidamente consideradas. Un ejemplo reciente de esta problemática fue la renuncia, en octubre de 2023, del Consejo de la CNDH en pleno (seis miembros en total), como protesta porque sus opiniones eran ignoradas (CNDH, 2023).

Estos desafíos subrayan la necesidad de fortalecer a la Comisión Nacional y las comisiones locales, especialmente en su capacidad económica, financiera y técnica, lo que les permitirá abordar cuestiones ambientales complejas y mantener su independencia, elementos cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y ambientales en México.

5. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

En las siguientes secciones se expondrán tres casos. Estos fueron analizados por la SCJN por considerar que allí se produjeron violaciones a derechos como al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, a la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental. El máximo tribunal ha realizado interpretaciones sobre estos casos, en algunos de los cuales ha emitido jurisprudencia.

La jurisprudencia tiene carácter vinculante y obligatorio para una amplia gama de instancias judiciales en México. Esta obligatoriedad se extiende a los plenos regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación, los Juzgados de Distrito, así como a los tribunales judiciales estatales, tribunales militares y de la Ciudad de México. Además, abarca los tribunales administrativos y laborales, tanto a nivel local como federal.

Dada la naturaleza imperativa de estos criterios jurisprudenciales, resulta de suma importancia examinar cómo se han incorporado elementos que permiten la aplicación efectiva del Acuerdo de Escazú. También es crucial analizar la forma en que la jurisprudencia ha evolucionado en cuanto al reconocimiento y la interpretación de estos derechos.

Las resoluciones de la SCJN, sin dudas, han sido progresivas y han impulsado, aunque no a la velocidad deseada, los contenidos del acuerdo internacional.

5.1. Amparo en revisión 54/2021. Parque Marino Nacional

El asunto de interés se originó a raíz de una controversia sobre la ampliación del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano (PNSAV), un área marina protegida ubicada en Veracruz, México (el “Proyecto”). El caso se centró en la emisión de autorizaciones de impacto ambiental por la ampliación del puerto sin que hubieran evaluado, de manera integral, los impactos ambientales de las obras que afectarían al área natural protegida (ANP) (SCJN, 2022a).

En 1992, se publicó el decreto mediante el cual se declaró como ANP la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano con la clasificación de Parque Marino Nacional. Posteriormente, en 2000, el parque fue recategorizado como Parque Nacional y, doce años más tarde, su polígono fue modificado para incluir una porción del arrecife de Punta Gorda, con lo que se excluía la zona de Bahía Vergara. Posteriormente, se planteó desarrollar el proyecto “Ampliación Natural del Puerto de Veracruz en la zona norte”, para lo cual la autoridad ambiental federal, SEMARNAT, emitió los permisos respectivos. Es importante mencionar que, en 2004, el PNSAV fue designado como “Humedal de Importancia Internacional” o sitio Ramsar (DOF, 1986).

Frente a esta situación, dos quejas presentaron un juicio de amparo ante el juez de distrito en el estado de Veracruz, que fue desechado en 2016. Como resultado, interpusieron un recurso de queja, el cual fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en 2017. En ese mismo año, se dictó sentencia y se sobreseyó el juicio al considerar el juzgador que la parte quejosa no había acreditado un interés legítimo.

Ante esta situación, en 2019 se presentó un recurso de revisión ante el Juzgado Quinto de Distrito del estado de Veracruz. Con base en la facultad de atracción de la SCJN, este aceptó conocer del amparo, que quedó registrado bajo el número 54/2021.

En este amparo en revisión se abordaron, entre otros temas, los principios ambientales⁹, así como actuaciones puntuales para revertir, evitar o cesar el daño ambiental. Tanto los principios como las acciones son temas importantes en materia de derecho ambiental en México.

5.1.1. Principio de no regresión

El principio de no regresión es entendido como la prohibición de retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados, salvo que exista una justificación razonable y proporcional. La SCJN señaló en el caso en particular que el principio de regresión implica la limitación de los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado (SCJN, 2022a). Por su parte, el principio de progresividad considera que cuando se ha llegado a un nivel de protección, no está permitido retroceder, a menos que se cumpla con un juicio de proporcionalidad.

Como ya se mencionó, la zona de interés había sido decretada como ANP y se realizaron modificaciones para excluir la zona de Bahía Vergara, y posteriormente se autorizó el Proyecto sin considerar los efectos acumulativos de dicho proyecto en esa Bahía. Por ello, la SCJN señaló que, aunque se hubiese excluido dicha bahía del polígono que delimita la ANP, esta continuaba bajo el cuidado y protección de instrumentos como la Convención de los Humedales, el Acuerdo de París y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Por lo tanto, era necesario tenerla en cuenta para la evaluación del impacto ambiental. Pensar de manera distinta no solo sería contrario al principio de no regresión, sino que también constituiría un incentivo para que las autoridades eviten el cumplimiento de sus obligaciones ambientales con tan solo excluir una zona específica del polígono que conforma estas áreas de protección.

El principio de no regresión está relacionado con las ANP ya que, conforme a este, se limita la posibilidad de disminuir o modificar injustificadamente cualquier nivel de protección alcanzado con la declaratoria de protección. Por otra parte, el principio de no regresión está vinculado con las generaciones futuras, ya que se entiende que cualquier disminución injustificada del nivel de protección también las afectará.

5.1.2. Medidas para revertir, evitar o cesar el daño ambiental

Como parte de los argumentos utilizados en el amparo interpuesto contra el Proyecto, se incluyó el relacionado con la falta de evaluación correcta por parte de las autoridades ambientales a los posibles impactos que se generarían. Asimismo, se señaló la existencia de una evaluación fraccionada del Proyecto, lo cual era inadecuado y transgredía el derecho humano al medio ambiente.

Ante esta situación, la SCJN reconoció que la autoridad ambiental realizó, de manera segregada, diversas evaluaciones de impacto ambiental. La resolución de la Corte señaló que el proyecto no fue evaluado correctamente, ya que no se atendió a la mejor

9

Se sugiere la revisión del nuevo criterio del TCC, bajo la tesis aislada I.22o.A.3 A (11a.), con el rubro "Parámetro de control constitucional aplicable en el derecho administrativo sancionador en materia ambiental. Se integra con los principios de legalidad y taxatividad modulados a ese ámbito, así como con los diversos 'quien contamina, paga', de prevención e *in dubio pro natura*". Registro digital 2028123 (TCC, 2024).

información científica disponible ni se analizaron los diferentes impactos ambientales. Asimismo, el máximo tribunal consideró que la autorización en materia de impacto ambiental de ampliación del Puerto de Veracruz no mencionó todos los arrecifes cercanos al sitio del Proyecto y que en las manifestaciones de impacto ambiental no se tuvieron en cuenta los impactos acumulativos que las obras autorizadas podrían tener en el Sistema Arrecifal Veracruzano (SCJN, 2022c). El máximo tribunal ha pugnado por la aplicación del principio preventivo, base para los procesos de evaluación de impacto ambiental (SCJN, 2022b), así como del principio de precaución (SCJN, 2022d, 2022e, 2022f y 2022g).

Como resultado, quedaron sin efecto las resoluciones de impacto ambiental ya emitidas y se requirió la emisión de nuevas, que consideraran los impactos acumulativos, sinérgicos y residuales del Proyecto. Por su parte, frente a aquellos daños causados, que se estuvieran causando o que se pudieran causar por el Proyecto, se solicitó realizar acciones para evitarlos, revertirlos o paliarlos. Entre dichas acciones se encontraban las siguientes:

- Elaborar un programa de trabajo para la mitigación y/o restauración del área
- Coadyuvar institucionalmente para el desarrollo e implementación de dicho programa
- Solicitar al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas una opinión sobre el programa de trabajo en cuestión
- Solicitar al Comité Nacional de Humedales que requiera al Comité Internacional de Humedales la designación de un grupo de peritos para evaluar el sitio Ramsar y, con ello, definir el esquema para su protección a través de un programa de trabajo

Es importante tener en consideración que, debido a la complejidad para establecer medidas de restauración de los ecosistemas, se puede pedir la intervención de diferentes instituciones científicas, situación que fue materializada en este caso.

El amparo en revisión analizado 54/2021 marca un hito significativo en la jurisprudencia ambiental mexicana. En este, la SCJN reafirmó la importancia del principio de no regresión en materia ambiental, al establecer que la protección de áreas naturales no puede disminuirse arbitrariamente, incluso cuando se modifiquen sus límites geográficos. Este criterio fortalece la defensa de los ecosistemas protegidos y establece un precedente crucial para la interpretación de las obligaciones ambientales del Estado mexicano.

Además, la resolución de la SCJN enfatiza la necesidad de una evaluación integral y científicamente rigurosa de los impactos ambientales en proyectos de gran envergadura. Al invalidar las autorizaciones ambientales previas y ordenar nuevas evaluaciones que consideren los impactos acumulativos, sinérgicos y residuales, la Corte establece un estándar más alto para los procesos de evaluación de impacto ambiental en México. Este enfoque, junto con las medidas ordenadas para mitigar y restaurar los daños potenciales, refleja una aplicación robusta de los principios preventivo y precautorio en el derecho ambiental mexicano, y sienta las bases para una protección más efectiva de los ecosistemas vulnerables.

5.2. Amparo en revisión 307/2016. Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero

El tema de interés está relacionado con el proyecto denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, ubicado en Tampico, Tamaulipas, México, el cual fue

autorizado en 2013 por el Ayuntamiento de esa ciudad. Dicho proyecto contemplaba la preparación del sitio y la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario en una superficie de aproximadamente 16 hectáreas adyacentes al humedal de la Laguna del Carpintero: allí se pretendía poner en marcha actividades de esparcimiento, recreación, deporte y difusión cultural para la población de Tampico (el “Proyecto”) (SCJN, 2018). La controversia inicial surgió cuando residentes locales, preocupados por el impacto ambiental del Proyecto, señalaron que este provocaría un daño ecológico por la tala, el relleno y la fragmentación del ecosistema del manglar. Además, señalaron que no se contaba con las autorizaciones de impacto ambiental emitidas por la SEMARNAT, autoridad competente en la materia, y que los permisos emitidos no estaban debidamente fundados y motivados, lo que violentaba los artículos 1, 4, 14 y 16 de la CPEUM, así como la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (DOF, 1986).

El juzgado de distrito con sede en Tampico, frente al cual se ingresó el juicio de amparo 1113/2013, concluyó que la parte quejosa carecía de interés legítimo, ya que no se pudo acreditar una afectación directa al medio ambiente o a su salud derivada del Proyecto. Aunque reconoció la afectación a los ecosistemas de mangle y humedales, se determinó que no existía una afectación directa a los derechos de los demandantes en relación con el medio ambiente.

Ante esta resolución, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión, con el argumento de que no solo habían demostrado la existencia del manglar, sino que, según la normativa mexicana y los estudios de autoridades como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), las afectaciones a este ecosistema impactarían directamente a los vecinos de la zona, a quienes privaría de los servicios ambientales que estos proporcionan. Este recurso fue atraído por la SCJN.

En el amparo en revisión 307/2016, el máximo tribunal abordó, entre otros temas, tres puntos fundamentales que establecen precedentes importantes en materia de derecho ambiental en México y que se analizan a continuación.

5.2.1. El núcleo esencial del medio ambiente

Si bien la CPEUM reconoce, al igual que diversas constituciones latinoamericanas, el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, el ámbito de tutela de este derecho humano busca regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su núcleo esencial de protección va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos. Este derecho no solo atiende a la prerrogativa de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino que también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma (SCJN, 2018a).

Se ha reconocido que, si bien el ser humano convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, y que puede obtener beneficios de esta, también es posible que con su interacción se ponga en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente. El derecho humano posee una dimensión individual, pues su vulneración puede tener afectaciones directas e indirectas sobre las personas en conexión con otros derechos, tales como la salud, la integridad personal o la vida; sin embargo, también cuenta con una dimensión colectiva, dado que se constituye como un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras (SCJN, 2018b).

Con lo referido, la SCJN señaló que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: una objetiva o ecologista y una subjetiva. Respecto a la primera,

se protege al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo y no por su utilidad para el hombre o por los efectos que su degradación podrían generar en otros derechos de las personas, sino en sí mismo, por la importancia que tiene para otros organismos vivos. La segunda dimensión está más relacionada con el ser humano y con los derechos que podrían verse afectados para el hombre. La vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente (SCJN, 2018c).

Finalmente, el bien jurídico protegido en el derecho humano al medio ambiente es el medio natural, es decir, el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad (SCJN, 2018).

5.2.2. Entorno adyacente como criterio para definir la legitimación activa

Aunque el medio ambiente es un bien público cuyo daño, por lo general, no afecta a un solo sujeto, es necesario atender al cuestionamiento sobre quién puede reclamar una violación al derecho humano al medio ambiente en el juicio de amparo en México. Para ello, en el amparo en revisión 307/2016 se realizó un análisis de la legitimación.

Hablar de interés legítimo es garantizar el acceso a la justicia ante lesiones a intereses jurídicamente relevantes y protegidos. El interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de la especial situación que mantiene la persona (o la comunidad) con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente con sus servicios ambientales (SCJN, 2018 y 2018d). Asimismo, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo (SCJN, 2018e).

Se entiende, por tanto, que la afectación de los servicios ambientales es lo que permite al sujeto posicionarse de manera especial para acudir al juicio de amparo. Con base en esto, se genera un equilibrio entre la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial, ya que se permite acceder a este medio de protección, pero mediante una delimitación de quién puede solicitarlo.

Debido a las dificultades científicas que existen en varios casos para delimitar los servicios ambientales, se considera necesario aplicar el principio precautorio, es decir, la falta de evidencia científica no puede ser motivo para considerar que un determinado ecosistema no presta un servicio ambiental. Así pues, uno de los criterios para vincular a la persona con los servicios ambientales es a través del concepto de “entorno adyacente” (SCJN, 2018). Frente a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Las áreas de influencia son las zonas o los espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente (SCJN, 2022 y SCJN, 2023a).

Se concluye, entonces, que existe un interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental cuando hay un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado. Este vínculo puede demostrarse a través de la acreditación de habitar el entorno adyacente del ecosistema, o bien de utilizarlo. Por lo mencionado, no es necesario demostrar un daño al ambiente para acreditar el interés legítimo. Asimismo, y atendiendo al principio

de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo (SCJN, 2018).

Recientemente, la SCJN realizó una interpretación sobre la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental en contra de normas generales (Reglamento de Gestión y Ordenamiento Territorial, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano para los Distritos Urbanos 8 y 9, todos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco). Al respecto, ese máximo tribunal continuó con la misma interpretación: señaló que, para acreditar dicho interés, es suficiente que la parte quejosa demuestre que habita o utiliza el “entorno adyacente” o las áreas de influencia del ecosistema que alega vulnerado (en este caso, en los Distritos Urbanos 8 y 9 del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco), sin que resulte necesaria la demostración relativa a que las normas alteren de manera inmediata el ambiente en forma actual y real (SCJN, 2024).

5.2.3. Reversión de la carga de la prueba

La reversión de la carga de la prueba en materia ambiental tiene estrecha relación con el principio de precaución, que responde a las particularidades y desafíos únicos que presentan los casos de daño ambiental. El daño ecológico no siempre es de percepción inmediata: puede existir un periodo prolongado entre el acto causante y la manifestación del daño. Además, la causalidad en el daño ambiental es frecuentemente compleja y difícil de encajar en los esquemas tradicionales de causalidad jurídica, lo que exige una interpretación amplia a la luz del principio de precaución (SCJN, 2020).

La aplicación de este principio se fundamenta en la incertidumbre científica y/o técnica que generalmente condiciona la valoración de riesgos y daños ambientales. Opera como una pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. En este contexto, la SCJN ha reconocido que la información sobre riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos, lo que exige un replanteamiento de las reglas tradicionales de valoración probatoria (SCJN, 2018).

Consecuentemente, a la luz del principio de precaución, se establece la posibilidad de revertir la carga de la prueba, de modo que esta recaiga sobre el agente potencialmente responsable del daño o riesgo ambiental. Esta herramienta jurídica permite al juzgador allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental (SCJN, 2020a). El principio de precaución en relación con la administración pública implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente (SCJN, 2018).

Esta reversión de la carga probatoria busca equilibrar las asimetrías de información y capacidad técnica que suelen existir entre los posibles agentes contaminantes y quienes buscan proteger el medio ambiente. En este caso, el eje central de la protección ambiental gira en torno a salvaguardar el bien mismo y no solo a la protección de las partes. Esto tiene estrecha relación con el artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú, el cual también reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como, por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba¹⁰.

10

Se sugiere la revisión del nuevo criterio del TCC, bajo la tesis aislada I.22o.A.3 A (11a.), con el rubro “Parámetro de control constitucional aplicable en el derecho administrativo sancionador en materia ambiental. Se integra con los principios de legalidad y taxatividad modulados a ese ámbito, así como con los diversos ‘quien contamina, paga’, de prevención e *in dubio pro natura*”. Registro digital 2028123 (TCC, 2024).

Para justificar el uso de la reversión de la carga de la prueba (SCJN, 2023), basta con que el órgano jurisdiccional

- realice una valoración preliminar a partir de un enfoque de razonabilidad sobre la existencia de un riesgo o daño, y
- advierta la existencia de daño o riesgo de daño al medio ambiente.

Como parte de la resolución del juicio de amparo, se solicitó a las autoridades responsables que se abstuvieran de ejecutar los actos reclamados y que se realizaran acciones para recuperar el ecosistema y sus servicios ambientales en el área del Proyecto. Para conocer los daños ocasionados, la SCJN solicitó a la CONABIO y a la CONAFOR estudios relacionados con la recuperación y conservación del área del manglar, y con las medidas necesarias para llevar a cabo su implementación. Asimismo, se le solicitó a la SEMARNAT lo siguiente (SCJN, 2018):

- un programa de trabajo para la implementación del proyecto de recuperación y conservación con lineamientos concretos de actuación que deberán llevar a cabo tanto las autoridades responsables municipales y federales (en el ámbito de sus respectivas competencias) como la empresa tercero interesada como sujeto responsable, y
- un cronograma de actuación con objetivos a corto, mediano y largo plazo a partir de lo establecido en el proyecto de recuperación y conservación mencionado.

A manera de conclusión de este caso, se puede señalar que la resolución del amparo en revisión 307/2016 representa un hito significativo en la jurisprudencia mexicana en materia de derechos ambientales. La SCJN ha reafirmado la importancia del derecho humano a un medio ambiente sano al destacar su doble dimensión: la protección de la naturaleza en sí misma y la salvaguarda de los derechos humanos relacionados con la salud y el bienestar de las personas. Este enfoque no solo otorga una base sólida para la defensa del medio ambiente, sino que también establece un precedente sobre la legitimación activa de aquellos que pueden verse afectados por la degradación ambiental. Con ello, se amplía el acceso a la justicia en esta materia al incorporar el concepto de entorno adyacente.

Además, la aplicación del principio de precaución y la reversión de la carga de la prueba en casos de daño ambiental son medidas cruciales que permiten abordar las complejidades inherentes a la causalidad ambiental. Estas herramientas jurídicas buscan equilibrar las asimetrías entre los potenciales responsables del daño y quienes buscan proteger el medio ambiente; con ello, se garantiza que se tomen en cuenta las incertidumbres científicas. Al exigir la conservación y recuperación de ecosistemas afectados, la SCJN no solo promueve la justicia ambiental, sino que también enfatiza la responsabilidad colectiva en la preservación del entorno natural para las generaciones presentes y futuras.

5.3 Amparo en revisión 544/2022

Este caso surge de un juicio de amparo indirecto presentado por habitantes del municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, quienes reclamaron a diversas autoridades municipales y estatales por el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030.

Los demandantes argumentaron que las autoridades responsables no aseguraron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información ambiental durante la creación del programa.

El juez de distrito decidió sobreseer el juicio de amparo con el argumento de que los quejosos no demostraron interés jurídico ni legítimo, ya que los actos previos a la aprobación del programa son considerados como intermedios y, por lo tanto, no les causan afectación.

Ante la insatisfacción con esta resolución, los quejosos presentaron un recurso de revisión. La SCJN analizó si los demandantes poseen o no un interés legítimo para impugnar un programa de desarrollo urbano municipal, bajo la consideración del derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

5.3.1 Derecho a la participación ciudadana

Como resultado del amparo arriba mencionado, la SCJN concluyó que las autoridades deben garantizar el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental durante el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano, ya que la aplicación o materialización de este puede afectar el ecosistema del que se beneficia la población de la ciudad o municipio en el que se pretenda ejecutar (SCJN, 2024a).

Así, el máximo tribunal ya ha establecido que existen obligaciones mínimas que las autoridades deben efectuar para respetar el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia medioambiental, las cuales son las siguientes (SCJN, 2024b):

- Realizar una consulta desde las etapas iniciales del proceso en la que se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible
- Asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones
- Garantizar la participación de los diferentes intereses presentes en el territorio, a través de los medios adecuados
- Promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local
- Llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones

En materia de acceso a la información ambiental, los TCC, en 2023, hicieron referencia a la necesidad de que se crearan versiones públicas gratuitas de las sentencias que aborden problemáticas relevantes sobre el derecho al medio ambiente, entre las que se incluyen aquellas que, por su antigüedad, no estén disponibles en formato electrónico. Las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura Federal se encargarán de gestionar su digitalización para que se conviertan en documentos de libre consulta pública, de los cuales se ha eliminado cualquier dato confidencial o reservado, con el propósito de garantizar el derecho de acceso a la información pública, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la democracia ambiental (TCC, 2023b).

Este caso subraya la importancia de fortalecer la protección y el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, el cual es fundamental para la participación ciudadana efectiva. Es crucial señalar que, a octubre de 2024, existe una propuesta del gobierno federal para disolver 17 organismos descentralizados, entre los que se incluye

el Instituto Nacional de Transparencia. Este instituto, como se mencionó, desempeña un papel vital en la coordinación y facilitación del acceso a la información pública. Aunque el sistema actual de información en México es perfectible, ha sido instrumental en proporcionar acceso a la información ambiental en posesión de diversas autoridades. La desaparición de este instituto no solo representaría un retroceso significativo en la protección del derecho de acceso a la información, sino que también pondría en grave riesgo la implementación y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Escazú. Esta situación plantea serias preocupaciones sobre el futuro de la transparencia y la participación ciudadana en materia ambiental en México.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

México cuenta con un robusto marco jurídico sobre la protección del derecho a un medio ambiente sano al más alto nivel, pues encuentra cabida a nivel constitucional y convencional. El andamiaje legislativo sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en materia ambiental es amplio y permite sentar las bases para su exigibilidad; sin embargo, hay diversas áreas de oportunidad a atender para alinearlos a los estándares del Acuerdo de Escazú.

Concretamente, en relación con el derecho de acceso a la información ambiental, la ley general y la ley federal de transparencia y acceso a la información pública (LGTAIP y LFTAIP) carecen de una especialización en materia ambiental. Por su parte, la ley marco (LGEEPA) presenta deficiencias significativas en cuanto a los estándares del Acuerdo de Escazú. Por ello, debe incluirse el principio de máxima publicidad: modificar el procedimiento de solicitudes y no requerir explicar el interés sobre el que versa la solicitud; eliminar los costos asociados a proporcionar la información; desarrollar mecanismos que consideren la accesibilidad y asistencia para grupos vulnerables. En lo referente a los mecanismos de defensa ante la denegación de información, deben quedar claramente establecidos en las leyes ambientales, las cuales podrán remitir a las reglas específicas contenidas en las leyes de transparencia y acceso a la información.

Es fundamental el fortalecimiento del INAI y otros organismos garantes para asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de transparencia en materia ambiental, entre las que se incluye la implementación de mecanismos de verificación y la posibilidad de impugnación por parte de los particulares. Cualquier intento de afectar la autonomía y acción del INAI iría en contra de la protección del derecho de acceso a la información ambiental.

En materia de participación pública, es necesario fortalecer los mecanismos que garanticen su implementación abierta, inclusiva, con perspectiva de género y fuerza vinculante en procedimientos de autorizaciones, revisiones, reexaminaciones y actualizaciones de asuntos ambientales generales y que, asimismo, consideren los impactos ambientales y los sociales, tanto en la ley marco (LGEEPA) como en leyes sectoriales, para que, de este modo, se alineen al marco normativo constitucional y convencional.

De igual forma, es necesario adecuar la normatividad ambiental para que los procesos participativos consideren la diversidad cultural y lingüística del país, y las asimetrías económicas y tecnológicas de grupos en situación de vulnerabilidad, entre los cuales se incluyen pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, quienes poseen conocimientos locales y saberes tradicionales que deben valorarse en los procesos participativos.

En el rubro de acceso a la justicia ambiental, es imprescindible transitar de la vía civil a un debido proceso ambiental, cuyo objetivo principal sea la reparación in natura, in pristinum y, ante la imposibilidad de ello, proceder a la reparación sustituta, pero con base en elementos ambientales. Las acciones colectivas deben reformularse para enfocarse verdaderamente en beneficiar a los ecosistemas y a los elementos ambientales dañados. Es necesario optimizar el uso del amparo en materia ambiental, y atender a las principales brechas entre las que está la legitimación activa, la inversión de la carga de la prueba y los efectos erga omnes de la sentencia.

Es necesario seguir impulsando y acelerar los criterios de la SCJN en temas como los siguientes: costos asociados con los litigios ambientales, ya que estos pueden ser prohibitivos para muchos individuos y comunidades afectadas; la dificultad para establecer la causalidad y cuantificar los daños en casos de contaminación o degradación ambiental; la lentitud de los procesos judiciales, que puede resultar en daños irreversibles al medio ambiente mientras se resuelven los casos.

Finalmente, uno de los pendientes más acuciantes implica contar con tribunales especializados en materia ambiental, tanto a nivel federal como estatal. Esto, además, requeriría capacitar a las autoridades judiciales y administrativas encargadas del acceso a la justicia ambiental. Lo mismo ocurre con las fiscalías especializadas en materia penal y organismos no jurisdiccionales.

La complejidad técnica de los asuntos ambientales requiere conocimientos especializados tanto de los jueces como de los litigantes. Por ello, la falta de tribunales especializados en materia ambiental puede resultar en interpretaciones inconsistentes o inadecuadas de la legislación ambiental.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, R. (2000). "El acceso a la justicia ambiental en América Latina: Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable", en VV. AA., Memorias del Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: El acceso a la justicia ambiental en América Latina, México, PNUMA-PROFEPA.
- Castro y Castro, J. V. (2004). "Proposición de gran reforma procesal en México", *Revista Judicial*, México. 4, julio-diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2023). 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, *Guía de Implementación del Acuerdo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2023). Caso Habitantes De La Oroya Vs. Perú, Sentencia de 27 de noviembre. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]., (2023). Pronunciamiento DGDDH/041/2023, 24 de octubre de 2023. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (s.f.). Recomendaciones. https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion?field_fecha_creacion_value%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=ambiente&items_per_page=50
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1986). Decreto de Promulgación de la Convención, Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la Modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982. México: Diario Oficial de la Federación.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, México. Última actualización a abril de 2024.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (2015). Estadística básica de la población hablante de lenguas indígenas nacionales. https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/estadisticas2015/index_indicadores_basicos_agrupacion_linguistica_2015.html
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (2016a). Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425536&fecha=12/02/2016#gsc.tab=0.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (2016b). Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425535&fecha=12/02/2016#gsc.tab=0.

- Organización de Estados Americanos [OEA]. (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/Ser.L/V/II.129, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2015). Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”. Washington, D.C.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2014a). Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014, 10ª. Época, Semanario Judicial de la Federación, Registro digital: 2006224
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2014b). Contradicción de Tesis, 293/2011, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro digital: 41356.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2017). Jurisprudencia, 2a./J. 19/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2013959
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018). Amparo en revisión 307/2016. Ministra Ponente Norma Lucía Piña Hernández. 14 de noviembre de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018a). Tesis aislada 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, p. 309. Registro digital: 2018636.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018b). Tesis aislada 1a. CCXCII/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, p. 308. Registro digital: 2018635.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018c). Tesis aislada 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, p. 308. Registro digital: 2018633.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018d). Tesis aislada 1a. CCXCI/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 335, Registro digital: 2018693
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2018e). Tesis aislada 1a. CCXC/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 335. Registro digital: 2018694
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]., (2020). Jurisprudencia, PC.II.A. J/19 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época, 09 de octubre de 2020. Registro digital: 2022206.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2020a). Jurisprudencia. PC.II.A. J/16 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, octubre de 2020, Tomo II, p. 1310. Registro digital: 2022200.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022). Jurisprudencia, 1a./J. 8/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, abril de 2022, Tomo II, p. 846, abril 2022. Registro digital: 2024385

- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022a). Amparo en revisión 54/2021. Ministro Ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá. 9 de febrero de 2022.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022b). Jurisprudencia, 1a./J. 12/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril 2022. Registro digital: 2024395
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022c). Jurisprudencia 1a./J. 13/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril 2022. Registro digital: 2024387
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022d). Jurisprudencia, 1a./J. 10/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, marzo 2022. Registro digital: 2024380
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022e). Jurisprudencia, 1a./J. 10/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril 2022. Registro digital: 2024376
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022f). Jurisprudencia, 1a./J. 9/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril 2022. Registro digital: 2024375
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022g). Jurisprudencia, 1a./J. 11/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril 2022. Registro digital: 2024374
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023). Protocolo para Juzgar casos que involucren derechos de acceso en materia ambiental Acuerdo de Escazú, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023a). Jurisprudencia 1a./J. 79/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2 de junio de 2023. Registro digital: 2026571.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023b). Jurisprudencia, 1a./J. 29/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Registro digital: 2026079.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023c). Jurisprudencia, 1a./J. 193/2023 (11a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2027846
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023d). Jurisprudencia, Tesis: 1a./J. 192/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2027842.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2024). Jurisprudencia, PR.A.CS. J/34 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 12 de enero de 2024. Registro digital: 2027978
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2024a). Jurisprudencia, 1a./J. 2/2024 (11a.), 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Enero de 2024; Tomo II; Pág. 1669. Registro digital: 2028014

- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2024b). Jurisprudencia, 1a./J. 3/2024 (11a.), 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Enero de 2024; Tomo II; Pág. 1670. Registro digital: 2028013
- Tribunales Colegiados de Circuito [TCC]. (2016). Tesis aislada, XXVII.3o.30 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, diciembre de 2016, Tomo II, p. 1841, Registro digital: 2013347
- Tribunales Colegiados de Circuito [TCC]. (2016a). Tesis aislada, XXVII.3o.29 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, diciembre de 2016, Tomo II, p. 1839, Tribunales Colegiados de Circuito. Registro digital: 2013344
- Tribunales Colegiados de Circuito [TCC]. (2023). Tesis aislada, II.2o.A.3 K (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2027443.
- Tribunales Colegiados de Circuito [TCC]. (2023b). Tesis aislada, I.20o.A.9 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2027172.
- Tribunales Colegiados de Circuito [TCC]. (2024). Tesis aislada, I.22o.A.3 A (11a.), Tribunales Colegiados de Circuito Undécima Época Materia(s): Constitucional, Administrativa, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2028123

ANEXO 1

Tesis y jurisprudencia que de manera textual hacen referencia al Acuerdo de Escazú

ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

TESIS/REGISTRO

Tesis jurisprudencial: 1a./J. 3/2024 (11a.)

Registro digital: 2028013

Rubro: Derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental. Obligaciones mínimas que el Estado debe satisfacer para garantizar su núcleo esencial en un proceso de toma de decisiones.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 33, enero de 2024, Tomo II, página 1670

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

La garantía efectiva del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental genera un correlativo deber estatal de asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones mínimas para que las personas tengan la oportunidad real de participar en los procesos de adopción de decisiones sobre medidas que puedan afectar su derecho a un medioambiente sano. Estas obligaciones mínimas consisten en: 1) realizar una consulta desde las etapas iniciales del proceso en la que se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible; 2) asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones; 3) garantizar la participación de los diferentes intereses presentes en el territorio, a través de los medios adecuados; 4) promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local; y, 5) llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

Justificación: De los artículos 1o., 4o., párrafo quinto, 6o. y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales relacionados con el medioambiente y el desarrollo sostenible, entre los que destaca el **Acuerdo de Escazú**, se desprende el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental en todo proceso de adopción de decisiones que pueda afectar el derecho a un medioambiente sano.

Este derecho debe garantizarse desde las etapas iniciales del proceso, es decir, a partir de una etapa temprana y previa al diseño de cualquier plan o programa que pueda afectar significativamente el medioambiente. Además, el proceso debe ser inclusivo, accesible y oportuno.

Lo anterior, a fin de que el público pueda presentar todos los comentarios, las propuestas y las alternativas que considere para que sean debidamente ponderadas, de modo riguroso, en instancias en las que aún todas las opciones están abiertas y la iniciativa está en una fase de diseño y, por tanto, podrá ser redefinida sobre la base de los aportes que realice la población.

Además, debe garantizarse el acceso a la información de forma oportuna, clara, comprensible y suficiente, pues ello configura un elemento central para la participación pública a fin de arribar a decisiones fundadas, motivadas y legítimas. Por lo tanto, las autoridades a cargo del proceso deben implementar acciones proactivas para la divulgación de la información, a través de medios apropiados, y bajo el criterio de máxima publicidad, a fin de que la ciudadanía sea efectivamente alertada acerca de la propuesta bajo evaluación.

En ese sentido, a fin de garantizar el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana en materia ambiental, el Estado tiene la obligación de asegurar que toda persona tenga acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, con el objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan afectar su derecho a un medioambiente sano.

TESIS/REGISTRO

Tesis jurisprudencial: 1a./J. 193/2023 (11a.)

Registro digital: 2027846

Rubro: Suspensión en el juicio de amparo en materia ambiental. El parámetro de Control Constitucional se integra con el texto constitucional, la Ley de Amparo, 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 (Acuerdo de Escazú) y las normas convencionales aplicables en materia medioambiental.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 32, diciembre de 2023, Tomo II, página 1851

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en materia ambiental está sujeto a la actualización de los requisitos y presupuestos señalados en los artículos 107, fracción X, de la Constitución General, 128, 131, 136 y 138 de la Ley de Amparo; sin embargo, también debe integrarse al parámetro que regula dicha institución a las normas convencionales que consagran los principios del derecho medioambiental, como son in dubio pro natura, precautorio (o de precaución) y de acceso a la justicia ambiental, contenidos en distintos instrumentos internacionales, destacadamente en 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 (Convenio de Escazú)**. Así, la suspensión debe servir como un auténtico mecanismo que permita prevenir, mitigar y reparar los daños al medio ambiente.

TESIS/REGISTRO

Tesis jurisprudencial: 1a./J. 192/2023 (11a.)

Registro digital: 2027842

Rubro: Suspensión del acto reclamado en materia medioambiental. El artículo 131 de la Ley de Amparo, que establece un requisito más agravado para el otorgamiento de la suspensión cuando la parte quejosa aduzca interés legítimo, debe interpretarse a la luz del Convenio de Escazú y de los principios *in dubio pro natura*, de prevención y precautorio.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 32, diciembre de 2023, Tomo II, página 1848

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 131 de la Ley de Amparo, que establece un requisito más agravado para el otorgamiento de la suspensión cuando el quejoso aduzca interés legítimo, debe interpretarse en materia medioambiental a la luz del artículo 8 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 (Convenio de Escazú)**, y de los principios *in dubio pro natura*, de prevención y precautorio.

TESIS/REGISTRO

Tesis aislada: II.2o.A.3 K (11a.)

Registro digital: 2027443

Rubro: Emplazamiento por edictos al tercero interesado en el juicio de amparo indirecto. Debe eximirse del pago correspondiente a la parte quejosa cuando presente la demanda en defensa de intereses difusos o colectivos en materia ambiental, el cual correrá a cargo del consejo de la judicatura federal.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Esta tesis se publicó el viernes 13 de octubre de 2023.

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

El Tribunal Colegiado de Circuito establece que cuando se presente la demanda de amparo indirecto en defensa de intereses difusos o colectivos en materia ambiental, se debe eximir del pago de la publicación de los edictos para emplazar al tercero interesado, para lo cual, el Juez Federal realizará las gestiones necesarias ante el Consejo de la Judicatura Federal para que sea éste quien erogue el coste de dicha publicación.

Justificación: Lo anterior, porque al resolver la contradicción de tesis 270/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en materia ambiental, la interpretación de la Ley de Amparo debe realizarse a la luz del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de las Directrices de Bali, lo cual implica que deben eliminarse los obstáculos o impedimentos financieros irrazonables o indebidos que inhiban la promoción de demandas y el acceso a la justicia en dicha materia, lo que se refuerza con el **Acuerdo de Escazú**. En ese contexto, si la parte quejosa ya cubrió los gastos necesarios para accionar el juicio de amparo, a pesar de que aun de obtener una resolución favorable no recibirá ningún beneficio económico, material o propiamente individualizado, pues pretende proteger un bien colectivo o difuso, consistente en la preservación de los ecosistemas, entonces, no es dable que, además de ello, se le impongan costes adicionales para el acceso a la justicia efectiva en materia ambiental, como el pago de la publicación de los edictos. Ello, pues ante el imperioso interés social de proteger de manera integral al ambiente, como elemento indispensable para asegurar el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras, la procedencia del juicio de amparo no puede estar a expensas de que el promovente realice el pago de dicha publicación, ya que ese obstáculo financiero no sólo podría tener un efecto disuasorio para presentar demandas de amparo, sino que de no erogarse por el particular permitiría, por la sola falta de pago, la ejecución de actos susceptibles de acarrear un daño indebido e irreversible a los ecosistemas, afectándose con ello a la colectividad.

TESIS/REGISTRO

Tesis aislada: I.20o.A.9 A (11a.)

Registro digital: 2027172

Derecho de acceso a la información pública. las unidades administrativas del consejo de la judicatura federal deben digitalizar sin costo y poner a disposición del público las sentencias donde se aborde algún aspecto relevante del medio ambiente.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023.

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que se deben elaborar versiones públicas sin costo de las sentencias donde se trate alguna problemática relevante del derecho al medio ambiente, incluso aquellas que por su fecha de emisión no se encuentren en formato electrónico, para que las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura Federal realicen las gestiones necesarias para digitalizarlas y constituyan un documento público de consulta libre (con supresión de los datos confidenciales o reservados), a fin de respetar el derecho de acceso a la información pública, la protección al ambiente y la democracia ambiental.

Justificación: De la interpretación de los artículos 1o., 6o. y 133 de la Constitución Federal, en concordancia con el **“Acuerdo de Escazú”**, que establece que los Estados miembros deben facilitar mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas sobre el medio ambiente, y atendiendo a los principios de transparencia, máxima publicidad, rendición de cuentas de manera proactiva, de no regresión y progresividad, este órgano colegiado considera que la Secretaría Técnica para el Trámite de Solicitudes Jurisdiccionales de Acceso a la Información de la Unidad de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal debe elaborar una versión pública de las sentencias donde se aborde algún aspecto relevante sobre el derecho humano al medio ambiente y realizar las gestiones necesarias para subirlas al portal del Consejo de la Judicatura Federal para que su consulta sea de dominio público de manera gratuita.

TESIS/REGISTRO

Tesis aislada: I.22o.A.3 A (11a.); [TA]

Registro digital: 2028123

Rubro: Parámetro de control constitucional aplicable en el derecho administrativo sancionador en materia ambiental. Se integra con los principios de legalidad y taxatividad modulados a ese ámbito, así como con los diversos “quien contamina, paga”, de prevención e *in dubio pro natura*.

FUENTE

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Esta tesis se publicó el viernes 2 de febrero de 2024.

CRITERIO (cita textual, énfasis añadido)

El Tribunal Colegiado de Circuito determina que las conductas descritas en los tipos administrativos dirigidas a proteger el medio ambiente y a contener el cambio climático, deben interpretarse a la luz de los principios “quien contamina, paga”, de prevención e *in dubio pro natura*, reconocidos en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 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**, hecho en Escazú, Costa Rica y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2021, de forma armónica y modulada con los diversos de legalidad y taxatividad aplicables al derecho administrativo sancionador, al integrar un mismo parámetro de control constitucional, evitando un conflicto entre ellos.



6

PERÚ

Fátima Contreras Tellez
Diana Suárez Galindo
Wendy Ancieta Sánchez



DESAFÍOS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN PERÚ: RETOS PENDIENTES PARA EL ACCESO Y EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

Fátima Contreras Tellez, Diana Suárez Galindo y Wendy Ancieta Sánchez

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Desarrollo jurídico e institucional en materia ambiental y de los derechos de acceso en Perú
- 3 Instrumentos internacionales en materia de derecho ambiental
- 4 Experiencia de buenas prácticas para el acceso a la justicia ambiental en el Perú: la figura del tercero administrado
- 5 Desafíos y retos pendientes en materia de acceso a la justicia ambiental efectiva en el Perú
- 6 Conclusiones y recomendaciones
- 7 Bibliografía

RESUMEN

El presente artículo desarrolla el marco legal constitucional, legal y en materia de tratados y estándares internacionales que atañen al Perú en materia de justicia ambiental. De este se desprende que, si bien el país ha tenido un avance normativo importante en materia de derechos de acceso y otros derechos fundamentales (como vivir en un ambiente sano y equilibrado), así como en materia de mecanismos procedimentales, aún existen grandes desafíos para que el derecho de acceso a la justicia ambiental sea implementado de manera efectiva en todo el aparato estatal y esto se haga, además, con un enfoque de derechos humanos y de servicio al ciudadano. En ese sentido, el artículo también desarrolla algunos de estos desafíos y retrocesos en materia de acceso a la justicia ambiental. Finalmente, sus conclusiones visibilizan los retos pendientes a nivel normativo e institucional, así como la necesidad de ratificar instrumentos internacionales tales como el Acuerdo de Escazú.

PALABRAS CLAVE:

| justicia ambiental | democracia ambiental |
| derechos de acceso |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CMLO	Complejo Metalúrgico La Oroya
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DGAAH	Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos
DS	Decreto Supremo
EFA	Entidades de fiscalización ambiental
FEMA	Fiscalías especializadas en materia ambiental
LGA	Ley General del Ambiente
Minam	Ministerio del Ambiente
MIR	Mecanismo de Revisión Independiente
Minem	Ministerio de Energía y Minas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PAGA	Plan de Acción de Gobierno Abierto
PAS	Procedimiento administrativo sancionador
Relapasaa	Refinería La Pampilla S.A.A.
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Sinefa	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TC	Tribunal Constitucional
TUO de la LPAG	Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

1. INTRODUCCIÓN

La justicia ambiental en el Perú ha sido desarrollada conceptualmente en marcos jurídicos específicos, tales como la Ley General del Ambiente (LGA). En esta, la justicia ambiental se estableció como un derecho fundamental que toda persona podría ejercer para, entre otros fines, proteger la salud de las personas, conservar la diversidad biológica o garantizar el aprovechamiento sostenible de recursos naturales. Por su parte, a nivel de desarrollo del marco normativo, el Perú cuenta con un ecosistema de derechos que efectivizan y habilitan un ejercicio pleno de este derecho. Por ello, y a modo de contexto, el presente artículo empezará por aquellos conceptos jurídicos vinculados tanto a su interconexión con otros como a los fines que contribuyen con la realización de las personas. Posteriormente, se desarrollarán los marcos normativos nacional e internacional que engloban al derecho de acceso a la justicia ambiental. Luego de ello, se expondrá un caso de buenas prácticas, y finalmente, se desarrollarán algunos desafíos pendientes en la materia.

2. DESARROLLO JURÍDICO E INSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL Y DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN PERÚ

La Constitución Política del Perú establece el derecho fundamental de la persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Para ello, en el mismo cuerpo legal, ordena al Estado promover la conservación de la diversidad biológica. Es decir, es el propio Estado, en sus tres poderes que lo conforman, el encargado de velar por difundir, incentivar o favorecer la conservación del medio ambiente en el Perú, por lo que sus decisiones deben alinearse a este mandato.

Este derecho ha sido desarrollado ampliamente en el ámbito académico y viene siendo tratado en el ámbito jurisprudencial. Aunque varios países de la región, incluido Perú, reconocen este derecho en sus marcos constitucionales, en julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/76/L.75) reconoció el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano, e indicó que está relacionado con otros derechos y con el propio derecho internacional vigente. Asimismo, solicitó a los Estados, organizaciones internacionales, empresas y otros actores a adoptar políticas, aumentar la cooperación internacional, reforzar la creación de capacidad y seguir compartiendo buenas prácticas con el fin de intensificar los esfuerzos para garantizar el ejercicio pleno de este derecho.

Esta decisión es una respuesta a la crisis ambiental acentuada por la degradación del medio ambiente, el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y el desarrollo insostenible particularmente para las generaciones futuras, quienes enfrentan el riesgo de no disfrutar plenamente de este derecho.

Aunque este reconocimiento haya sido un hito para abordar injusticias ambientales, la implementación de medidas para efectivizar el derecho será tan crucial como el compromiso de los Estados para alinear sus acciones a esta decisión.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional (TC) peruano se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. En 2009, el TC indicó que este derecho está configurado tanto por el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado como por el derecho a preservarlo. En la primera manifestación, refiere a la facultad que tienen las personas de disfrutar del medio ambiente, por lo que el Estado debe tutelar un ambiente que permita el desarrollo de las personas; de lo contrario este derecho carecería de lo sustancial. En cuanto a la segunda manifestación, la preservación de un ambiente sano y equilibrado implica obligaciones de las autoridades de mantener el ambiente en condiciones adecuadas para su disfrute.

2.1. Desarrollo jurídico de los derechos de acceso

Los derechos de acceso implican los derechos a la información pública, a la participación ciudadana y a la justicia. Estos derechos cumplen tres finalidades:

- Son derechos fundamentales en sí mismos, es decir, aportan a la realización de las personas y a su desarrollo en la sociedad.
- Son derechos instrumentales, es decir, su implementación efectiva posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a contar con un medio ambiente sano y equilibrado.
- Actúan como principios hermenéuticos, es decir, contribuyen a la interpretación de cuerpos normativos al adoptar como posición predominante la implementación de los estándares que propiciarán el ejercicio de estos tres derechos.

Cuando estos tres derechos se encuentran debidamente implementados, crean un escenario democrático basado en derechos humanos. La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) establece que la democracia se basa en “la voluntad libremente expresada del pueblo de determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de su vida”.

Es clave, entonces, que el ejercicio de estos derechos sea conjunto, estandarizado y simétrico en tanto no se podría asegurar la efectividad de uno sin el otro. La transparencia permite una debida participación pública, así como un oportuno acceso a la justicia; la participación pública se basa también en la disponibilidad de información temprana, así como es necesaria en los procesos de toma de decisiones; y, finalmente la justicia efectiva dependerá de la disponibilidad de información y de la accesibilidad de las personas para participar en procesos de resolución de controversias de manera imparcial y transparente.

En el Perú, estos derechos no se encuentran recogidos como se presentan en este apartado, es decir, como un conjunto de derechos; a pesar de ello, sí cuentan con un

desarrollo a nivel constitucional que se desprende en un abordaje específico legal y normativo.

2.2. Desarrollo jurídico de los derechos de acceso en materia ambiental

En el punto anterior, se explicó que los derechos de acceso contribuyen a la consecución de otros derechos fundamentales, y, asimismo, que son derechos en sí mismos y pueden actuar como principios de interpretación. En el campo ambiental, estos derechos cumplen un rol fundamental no solo para el ejercicio del derecho a vivir en un ambiente sano, sino también para la construcción y consolidación de la democracia ambiental como un enfoque del desarrollo sostenible que priorice a las personas.

En materia ambiental, la LGA desarrolla la conceptualización de los derechos de acceso. Los derechos de acceso a la información, participación en la gestión ambiental y acceso a la justicia ambiental se encuentran reconocidos como principios orientadores del ordenamiento jurídico ambiental.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió la opinión consultiva OC-23/17 sobre las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente. En esta, menciona que, en cuanto al derecho de acceso a la información, el actuar del Estado debe regirse por principios de publicidad y transparencia, lo que hace posible que las personas puedan ejercer un control democrático de las gestiones estatales y, asimismo, pueden cuestionar, indagar y considerar si se están cumpliendo adecuadamente las funciones públicas. En esa línea, el tribunal de la CIDH menciona que el acceso a la información forma la base para el ejercicio de otros derechos, particularmente por la relación intrínseca con la participación pública.

Sobre el derecho de acceso a la participación pública, la CIDH establece que este es uno de los derechos que representa, a su vez, un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de las personas en las decisiones de políticas públicas que podrían afectar al medio ambiente, por lo que el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar sobre ello.

Finalmente, la CIDH refiere que el acceso a la justicia es una norma imperativa del derecho internacional. En materia ambiental, este derecho de acceso habilita a las personas a velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, así como a acceder a la remediación causada por su incumplimiento.

En suma, el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental tiene una intrínseca dependencia, para su efectividad, de los derechos de acceso a la información y participación pública. Por ello, a continuación, cuando se desarrolle el marco institucional y jurídico del derecho de acceso a la justicia, se podrá observar cómo la justicia ambiental se materializa con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación pública.

2.3. Desarrollo jurídico e institucional del derecho de acceso a la justicia ambiental

El derecho de acceso a la justicia ambiental puede entenderse desde la comprensión de la Constitución de 1993, que reconoce derechos fundamentales como el derecho

de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

En concordancia con ello, el ordenamiento jurídico del Perú ha ido incorporando normas de rango legal, así como de menor rango, que desarrollan el derecho a la justicia, específicamente, en asuntos ambientales, y que tienen injerencia tanto en el ámbito administrativo como penal. Al respecto, a continuación, se realiza un recuento de la principal normativa.

Como se mencionó, el derecho de acceso a la justicia ambiental no cuenta con un reconocimiento específico en el ordenamiento constitucional; sin embargo, sí se desarrolla como tal en el marco especializado en la materia. En ese sentido, corresponde traer a colación a la Ley 28611, Ley General del Ambiente, promulgada en 2005. Esta ley define el derecho a la justicia ambiental de la siguiente manera:

Artículo IV.- Del derecho de acceso a la justicia ambiental

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

Como se aprecia, esta norma contempla que el derecho de acceso a la justicia ambiental implica tres aspectos: que las autoridades administrativas y jurisdiccionales actúen de manera rápida, sencilla y efectiva ante la afectación del ambiente y sus componentes; que este derecho, además, resguarda el derecho a la salud de las personas; y, finalmente, que el derecho está garantizado sin necesidad de que exista un interés económico por parte del accionante.

En concordancia con ello, en 2009 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). Este sistema tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental y ejercer las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, esta ley se complementa con la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley del SEIA), aprobada en 2001.

De acuerdo con la Ley del Sinefa, las autoridades competentes encargadas de este sistema son el Ministerio del Ambiente (Minam), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las entidades de fiscalización ambiental (EFA), sean estas de alcance nacional, regional o local.

La misma norma establece que el OEFA ejecuta diversas funciones, entre las que se encuentran la supervisión directa, la fiscalización y la sanción, así como la facultad normativa y la supervisión a las entidades de fiscalización ambiental.

Por ello, las EFA supervisadas por el OEFA (en su calidad de ente rector del Sinefa) verifican el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados,

tanto sobre quienes aprovechan recursos naturales mediante un título habilitante otorgado por el Estado para tales fines como sobre aquellos que hacen un mal manejo de estos recursos y, en consecuencia, ocasionan una afectación al ambiente. La potestad sancionadora de las EFA les permite realizar acciones de evaluación y supervisión y, si se da el caso, imponer multas y otras medidas administrativas. Asimismo, existen recursos impugnatorios: la reconsideración ante otra instancia en sede administrativa o la apelación ante un tribunal en sede administrativa. Además, estas decisiones son pasibles de impugnarse vía judicial cuando se ha agotado la vía administrativa en un proceso contencioso administrativo.

Ahora bien, la LGA (art. 149.1) señala que, en las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Código Penal (Libro Segundo, Título XIII: delitos ambientales tipificados del artículo 304 al 314-D), será de exigencia obligatoria la emisión de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o del fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal.

Este artículo se encuentra reglamentado a través del DS 007-2017-MINAM y precisa que el informe fundamentado constituye una prueba documental relacionada con la posible comisión de delitos de contaminación, de responsabilidad funcional, contra los recursos naturales y de información falsa tipificados en el Título XIII del Código Penal. En ese sentido, el fiscal requiere a la entidad ambiental competente (entidad administrativa), quien debe elaborar el informe de manera obligatoria ante el requerimiento fiscal.

No obstante, no es requisito de procedibilidad de la acción penal. Con estas disposiciones, se puede evidenciar la colaboración que deben tener las EFA con las fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) ante la comisión de una infracción administrativa que también podría constituir un delito penal de acuerdo con lo tipificado en el Código Penal.

Al respecto, corresponde acotar que, en el ámbito del derecho penal peruano, el referido Título XIII del Código Penal incorpora actualmente cuatro capítulos de delitos ambientales, conforme se detalla en la tabla 1.

Tabla 1
Contenido del Título XIII del Código Penal

Título XIII - Delitos ambientales
Capítulo I
Contaminación del ambiente
• Contaminación ambiental • Incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos • Minería ilegal • Financiamiento de la minería ilegal • Obstaculización de la fiscalización administrativa • Tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinadas a minería ilegal

Capítulo II
Contra los recursos naturales
• Tráfico ilegal de especies acuáticas de la flora y fauna silvestre • Extracción ilegal de especies acuáticas • Depredación de flora y fauna silvestre • Tráfico ilegal de recursos genéticos • Delitos contra los bosques o formaciones boscosas • Tráfico ilegal de productos forestales maderables • Utilización indebida de tierras agrícolas
Capítulo III
Responsabilidad funcional e información falsa
• Responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos • Responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas • Responsabilidad por información contenida en informes
Capítulo IV
Medidas cautelares y exclusión o reducción de penas
• Medidas cautelares • Exclusión o reducción de penas

Nota: cuadro elaborado por Manuel Zapata (SPDA, 2024)

Como se aprecia, los dos primeros capítulos se relacionan con conductas que implican afectaciones directas al medio ambiente, mientras que el tercero busca sancionar la conducta de aquellos funcionarios públicos que otorgan de manera indebida títulos habilitantes para el aprovechamiento de derechos y de los representantes legales de personas jurídicas. Por último, el cuarto capítulo contempla medidas de índole procesal. Adicionalmente, en los últimos años ha habido propuestas para incorporar nuevos delitos ambientales a este título, como el caso del delito de ecocidio.

Finalmente, en el derecho penal ambiental no pueden dejarse de lado los avances en la especialización de la justicia ambiental. Tal es el caso de la creación de las fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) junto con la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. Si bien las FEMA cuentan con legitimidad para perseguir delitos ambientales a nivel nacional, de acuerdo con su jurisdicción, cabe señalar que aún queda pendiente implementar FEMA en todos los distritos judiciales con alta incidencia de delitos ambientales, dado que hoy desempeñan esta función fiscalías especializadas en otros temas, como ocurre con las fiscalías corporativas.

Por otro lado, en los últimos años se han complejizado los delitos ambientales en el Perú. Muchos de estos han dejado de ser delitos individuales para incorporarse en el funcionamiento de organizaciones criminales abocadas a la depredación de recursos naturales y a la contaminación de ecosistemas en grandes extensiones, así como al lavado de activos.

Estas nuevas dinámicas de los delitos ambientales no solo complejizan la persecución del delito y la impartición de justicia en materia ambiental, lo que muchas veces deriva en impunidad, sino que generan mayores desafíos, a nivel institucional, para resguardar los derechos fundamentales de las personas y las generaciones futuras.

Finalmente, corresponde traer a colación la figura del tercero administrado. Este es un mecanismo que facilita efectivizar el derecho de acceso a la justicia ambiental y permite el involucramiento de terceros que persiguen intereses difusos en beneficio de la sociedad. La figura del tercero administrado se encuentra regulada en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), aprobado por DS 004-2019-JUS, establece en su artículo 71 que en caso haya terceros cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados por la resolución emitida por la autoridad, se les debe comunicar todo lo actuado. Además, se señala expresamente que, una vez apersonados al procedimiento, los terceros pasan a ser parte en el proceso. En ese sentido, esta figura es de suma utilidad en la búsqueda de justicia ambiental, dado que, como se verá más adelante, permitiría a organizaciones que trabajan en la defensa del ambiente ser parte de procedimientos donde se esté cuestionando una afectación a los ecosistemas, la diversidad biológica u otros.

3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El Perú es parte de tratados internacionales en materia de derechos humanos que se han incorporado dentro de nuestro ordenamiento jurídico y forman parte del bloque de constitucionalidad. Asimismo, estos tratados tienen rango constitucional, por lo que el Estado está obligado a su cumplimiento. Por ello, debe incorporar sus preceptos en su normativa nacional y velar por su cumplimiento por parte de las autoridades en todos sus niveles. En materia de acceso a la justicia, como se observa en la tabla 2, destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Tabla 2

Instrumentos internacionales suscritos por el Perú aplicables a la justicia ambiental

Instrumento	Adopción nacional	Contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1959	• Artículo 7 (igualdad ante la ley) • Artículo 8 (derecho al recurso efectivo y al acceso a tribunales nacionales competentes que sirven de amparo contra actos que violan derechos) • Artículo 10 (igualdad ante los tribunales)

Instrumento	Adopción nacional	Contenido
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	1976	• Artículo 2.3 (derecho a interponer recursos efectivos en caso de que los derechos reconocidos en el instrumento hayan sido violados) • Artículo 14 (igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, presunción de inocencia, así como se establecen garantías mínimas del proceso relacionadas a: acceder a información sin demora; idioma, tiempo y medios adecuados para su defensa; a ser juzgado sin dilaciones indebidas; a contar con un intérprete; a no ser obligado a declarar contra de sí mismo, entre otros)
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	1981	• Artículo 8 (establece garantías judiciales, entre ellas: derecho a ser oída por un juez o tribunal completamente en un plazo razonable, a la presunción de inocencia, derecho irrenunciable a la defensa, a recurrir a una instancia superior, a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, entre otros)

Estos instrumentos internacionales dotan de contenido al derecho a la justicia y establecen garantías mínimas para su acceso, por lo que sientan las bases para el desarrollo del derecho a la justicia ambiental propiamente dicho.

Como se ha señalado al inicio de este artículo, existe una estrecha vinculación entre el derecho de acceso a la justicia ambiental y el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, bajo el entendido de que el último se hace efectivo con la operativización del primero.

En el ámbito ambiental internacional, existen instrumentos que desarrollan el acceso a la justicia ambiental. Es el caso de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Este documento busca establecer principios y directrices para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El Principio 10 de esta declaración desarrolla los tres derechos de acceso (información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental) desde el precepto de que la mejor manera de tratar cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados.

PRINCIPIO 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Esta declaración no es considerada un tratado internacional *per se*; sin embargo, durante los años siguientes a su emisión, países de Latinoamérica tuvieron diversos encuentros internacionales para discutir sobre la falta de implementación de este principio en la región y las brechas compartidas para garantizar los derechos de acceso.

Como consecuencia de ello, y tras seis años de negociación y construcción bajo la secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2018 se adoptó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú), que busca, entre otros fines, desarrollar los llamados derechos de acceso para su adecuada implementación en los países de la región a través del establecimiento de estándares mínimos que lleven al cierre de brechas.

Para la materia específica que ocupa esta investigación, el artículo 8 desarrolla directrices para resguardar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, las cuales deben ser incorporadas en el marco de la legislación nacional de cada Estado parte.

A la fecha, este tratado internacional cuenta con 24 firmas y 17 Estados parte que se han sometido a sus estándares y que vienen trabajando en su implementación. Al respecto, la posición del Perú no ha sido consecuente en el tiempo. Por un lado, la delegación peruana fue una de las más entusiastas en el proceso de elaboración y negociación del Acuerdo; por otro, su ratificación —procedimiento interno para la incorporación de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico nacional— aún no ha sido posible, ya que el Congreso ha desestimado su ratificación en, por lo menos, dos oportunidades, debido a diversas causas de índole política y a una campaña de desinformación. Tras dos años de haber sido archivado el último expediente por parte del Congreso, el Ejecutivo no ha reabierto el debate en torno a la ratificación, y dicho debate tampoco se ha instalado en la agenda pública.

También el Perú sigue ciertos estándares de organismos internacionales y financieros que promueven que los Estados mejoren su institucionalidad para ofrecer mejores servicios públicos a sus ciudadanos y mejoren las condiciones habilitantes para garantizar sus derechos. El cumplimiento de estos estándares suele ser señal de desarrollo y progreso de los Estados y mejora su imagen institucional de cara a mejores oportunidades económicas en la comunidad internacional.

En ese sentido, en materia de justicia en asuntos ambientales, a continuación, se destacan algunos estándares internacionales que coadyuvan a su cumplimiento.

3.1. Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto u (AGA u OGP, por sus siglas en inglés) está conformada por una coalición de países quienes, de manera voluntaria, se comprometen a optimizar la provisión de servicios a sus ciudadanos con transparencia y apertura. Estos servicios se enfocan en pilares como la transparencia y el acceso a la información pública, la integridad pública, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

En ese contexto, los países que la integran deben elaborar planes de acción de gobierno abierto (PAGA) con compromisos concretos en estas materias y que pueden ser implementados en sus tres niveles de gobierno. Estos compromisos están sujetos al monitoreo del Mecanismo de Revisión Independiente (MIR), que da seguimiento a los avances realizados por los gobiernos y formula recomendaciones para la formulación

y cumplimiento de dichos compromisos. Adicionalmente, los gobiernos miembros de la Alianza pueden convocar a foros multiactor, que son espacios de diálogo entre el sector privado, la sociedad civil y el gobierno. En estos espacios, se da seguimiento a los compromisos asumidos por el gobierno desde las diferentes perspectivas multidisciplinarias, y los actores participantes brindan aportes durante el proceso de cocreación de los compromisos a ser asumidos por el gobierno.

Se debe tener en cuenta que los pilares de gobierno abierto que promueve la Alianza están alineados a la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (2002), cuyo artículo 4 establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal. Para ello, establece como prioridades la atención a la ciudadanía y la optimización del uso de los recursos públicos. El objetivo de esta ley es alcanzar un Estado

- al servicio de la ciudadanía,
- con canales efectivos de participación ciudadana,
- descentralizado y desconcentrado,
- transparente en su gestión,
- con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, y
- fiscalmente equilibrado.

Adicionalmente, la ley en mención reconoce al gobierno abierto como una finalidad del Sistema Administrativo de la Gestión Pública.

Por ello, no es casualidad que el Perú sea parte de la Alianza de Gobierno Abierto desde 2011. A partir de dicha fecha, el gobierno peruano ha presentado y aprobado cinco PAGA y, a la fecha de elaboración de la presente investigación, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra liderando el proceso de cocreación del sexto PAGA, en el que están participando los integrantes del Foro Multiactor de Gobierno Abierto y entidades del gobierno que puedan proponer e implementar compromisos enmarcados en la lógica de OGP.

Cabe indicar que el quinto y último PAGA aprobado desarrolló 13 compromisos en materias de ambiente, educación, salud, justicia abierta y parlamento abierto, cuyo avance de cumplimiento ha venido reportando a la AGA. La construcción del sexto PAGA debería tomar en consideración las recomendaciones que ha formulado el MRI al PAGA anterior, específicamente las relacionadas con proponer compromisos medibles, viables en el tiempo y que no se limiten a mejoras tecnológicas, sino que tengan, más bien, un sentido integral y responsivo a las necesidades de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como a la de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de manera oportuna y efectiva.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) considera que el concepto de justicia ambiental abierta, si bien es un campo poco desarrollado por los países de la región, es un camino que merece la pena ser explorado por los gobiernos, dado que busca que el Poder Judicial, sus magistrados y representantes desarrollen funciones bajo un enfoque de transparencia y apertura a la ciudadanía; con ello, se apartan de la concepción tradicional de que la justicia debe estar alejada de la ciudadanía para garantizar su independencia e imparcialidad. Por el contrario, según la SPDA, una justicia más abierta permite a la ciudadanía estar informada e involucrarse en aspectos cruciales o decisiones que pueden afectar sus derechos sin necesidad de

afectar la imparcialidad e independencia en las decisiones judiciales, al mismo tiempo que dotan de legitimidad al aparato estatal, con lo que se evitan conflictos sociales (Suárez y Contreras, 2024). En ese sentido, es necesario que el sexto PAGA establezca compromisos tangibles y concretos que incluyan la implementación de la justicia abierta en el Perú y que atiendan a este enfoque de apertura a la ciudadanía.

3.2. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):

Desde que, en 2012, el Perú presentó su solicitud para formar parte de la OCDE, se han hecho esfuerzos para mejorar las políticas públicas y reforzar las instituciones con el objetivo de cumplir con los estándares de los países que forman parte de este espacio.

En 2017, la OCDE realizó una Evaluación del Desempeño Ambiental (EVA) en el Perú. En dicho estudio, identificó algunos desafíos de contexto como los siguientes:

- Falta de licencia social para el desarrollo de proyectos
- Falta de empoderamiento de la ciudadanía para defender sus derechos

En relación con estos desafíos, la OCDE considera necesario fortalecer la justicia ambiental y, para ello, recomienda estas acciones:

- Fortalecer a los jueces y funcionarios ambientales
- Crear tribunales ambientales especializados
- Capacitar a las entidades públicas que administran justicia y fiscalizan el cumplimiento de las leyes
- Asegurar el acceso a la información de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas
- Asegurar la independencia judicial
- Asegurar el acceso a la justicia en zonas rurales y remotas

Por último, en 2024 la OCDE presentó el *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo*. Si bien dicho estudio no profundiza en el acceso a la justicia ambiental, sí desarrolla algunas consideraciones para mejorar elementos como eficacia, eficiencia, transparencia y accesibilidad del sistema de justicia. Entre esas consideraciones destacan las siguientes:

- La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para mejorar la supervisión y el seguimiento a las instituciones judiciales
- El enfoque basado en las personas para mejorar la atención a los usuarios y avanzar hacia la resolución efectiva de conflictos
- La implementación de un plan de acción para el fortalecimiento del acceso a la justicia en el Perú

Como puede observarse, los instrumentos internacionales, incluso aquellos que no son vinculantes a nivel de tratados, son un referente importante para direccionar el comportamiento de los gobiernos con miras a tener Estados más democráticos y que garanticen los derechos de sus ciudadanos, a través de la incorporación de condiciones habilitantes que permitan su efectivización.

Tratados internacionales como el Acuerdo de Escazú facilitan la operativización de los derechos de acceso con herramientas que brinda el propio instrumento a modo de directrices. En efecto, y si bien se trata de un tratado internacional relativamente nuevo, distintos Estados parte vienen presentando informes que reportan el cumplimiento del acuerdo y desarrollando acciones de colaboración entre Estados para alcanzar dichos fines, sin comprometer su soberanía. En dicho sentido, el Perú debería recolocar en su agenda la ratificación del tratado como un tema prioritario, más aún cuando enfrenta brechas de acceso a la justicia en materia ambiental.

4. EXPERIENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL PERÚ: LA FIGURA DEL TERCERO ADMINISTRADO

En enero de 2022, más de 10 000 barriles de petróleo fueron derramados en las costas del Perú. El desastre afectó a cientos de animales silvestres, así como a áreas naturales importantes. Ante este suceso, las entidades de fiscalización ambiental (EFA) desplegaron sus competencias en materia de supervisión y fiscalización: impusieron medidas administrativas para resguardar los ecosistemas y abrieron procedimientos administrativos sancionadores (PAS).

El OEFA ha sido una de las entidades de fiscalización ambiental que más PAS ha abierto a la empresa Refinería La Pampilla S.A.A (en adelante, Relapasaa). Actualmente, existen más de 15 PAS abiertos, de los cuales solo cinco han concluido. Asimismo, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) abrió un PAS a Relapasaa, mientras que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) abrió dos PAS, los cuales se encuentran judicializados.

En dicho contexto, y haciendo uso legítimo de la figura del tercero administrado desarrollado en la normativa peruana conforme con lo señalado previamente, la SPDA se presentó como tercero administrado en 17 PAS abiertos por el OEFA, y fue aceptada en todos los procedimientos. Esta herramienta, como se ha explicado, permite que terceros con un interés legítimo sean parte del proceso, participen de este como si fueran parte y puedan, por tanto, acceder a los actuados o ser parte de audiencias.

A pesar de la oposición de Relapasaa a la participación de la SPDA como tercero administrado, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA confirmó dicha incorporación. Así, el OEFA, en múltiples pronunciamientos, recurre a la Resolución de Consejo Directivo 026-2014-OEFA/CD, que fija las “Normas reglamentarias que tienen por finalidad establecer reglas jurídicas que faciliten la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, a los procedimientos sancionadores y recursivos en trámite seguidos ante el OEFA”.

Dicha resolución, en su disposición complementaria final, señalaba que cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

La exposición de motivos de dicha norma señala que la disposición busca promover, principalmente, la participación de las comunidades campesinas y/o nativas, las poblaciones indígenas, las organizaciones civiles de defensa del ambiente, a fin de que estas coadyuven en la determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas.

Bajo este marco, el OEFA, en sus diversos procedimientos administrativos sancionadores, ha reconocido la participación no solo de comunidades directamente afectadas por el daño ambiental ocasionado por una conducta infractora, sino también de asociaciones civiles que resguardan el derecho de los y las peruanas de gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Por ejemplo, se incorporó al Instituto de Defensa Legal (IDL), una organización de la sociedad civil, en un proceso seguido en contra de Petróleos del Perú-Petroperú S.A. en el Expediente 256-2018-OEFA/DFAI/PAS. Sobre ello, mediante la Resolución 078-2019-OEFA/TFA-SMEPEIM, el Tribunal de Fiscalización Ambiental reconoce que el TUO de la LPAG regula expresamente la participación de terceros administrados en el procedimiento administrativo, por lo que no existe razón legal para no admitir al IDL.

En este sentido, el Tribunal de Fiscalización Ambiental desarrolla de manera detallada por qué el IDL debe ser reconocido como un tercero administrado en dicho procedimiento administrativo sancionador:

66. Ahora bien, con relación a la protección de este bien jurídico resulta pertinente señalar que, según Lozano, **las organizaciones que velan por la protección del ambiente desempeñan un papel fundamental en la protección del mismo, siendo que su actuación ha sido decisiva en la toma de conciencia generalizada sobre los problemas ambientales y para empoderar los instrumentos jurídicos de control y de tutela.** Debido a ello, son cada vez más los supuestos en los cuales la legislación ambiental reconoce la condición de las ONG ambientales para intervenir en los procedimientos sancionadores como “interesado”.

67. Atendiendo a dichas consideraciones, en la Resolución Subdirectoral N° 2905-2018-OEFA/DFAI/SFEM, **de conformidad con la información consignada en el Asiento A 17 490 de la Partida Registral N° 01867245, se señala que el IDL tiene como uno de sus objetivos: (. . .) promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente de los de escasos recursos económicos (...).**

68. Al respecto, dentro de los derechos constitucionales se encuentra el recogido en el numeral 22 del artículo 2º de nuestra Constitución, referido al derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Por tanto, aquellos que cuenten interés legítimo sobre **aquellos casos en los que se busque la protección de dichos derechos difusos -tales como los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA- podrán ejercer sus derechos a fin de no verse perjudicados**

por la decisión a adoptarse, dado que, como parte de la ciudadanía, pueden resultar afectados por las potenciales transgresiones al ambiente ocasionados por los derrames de petróleo crudo. [Énfasis añadidos]

Por ello, según la interpretación del Tribunal de Fiscalización Ambiental, las organizaciones que velan por la protección del ambiente desempeñan un papel fundamental precisamente en dicha protección, por lo que tienen un interés legítimo en aquellos casos en los que se busque la protección de derechos difusos, como el derecho a un ambiente sano y equilibrado, dado que responde a los objetivos de su creación.

Este desarrollo que ha hecho el OEFA sobre los terceros administrados en materia de fiscalización ambiental es, sin duda, un gran avance en materia de acceso a la justicia y participación ciudadana, pues reconoce el aporte que pueden tener entidades de la sociedad civil organizada. Esto es particularmente importante cuando los derechos de acceso son interdependientes entre sí, lo que implica que una participación ciudadana efectiva asegura el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, y les brinda herramientas tanto para estar mejor informados como para iniciar acciones de corte administrativo o penal ante la vulneración de algún hecho que pueda afectar su medio de vida. Dado que la habilitación para incorporar terceros administrados en los PAS está contemplada en una norma de rango legal de carácter general (TUO de la LPAG), esta debería ser una figura que empleen otras entidades administrativas y que, adicionalmente, también pueda estar recogida en sus normas de carácter especial.

5. DESAFÍOS Y RETOS PENDIENTES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EFECTIVA EN EL PERÚ

5.1. Falta de reconocimiento de la figura del tercero administrado en los procesos de evaluación ambiental

A diferencia del OEFA, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) ha tenido una posición contraria sobre la incorporación de organizaciones de la sociedad civil (la SPDA, por ejemplo) en los procesos de evaluación ambiental de los planes de rehabilitación presentados por el caso del derrame de hidrocarburos ocurrido en 2022.

Recordemos que el SEIA reconoce como autoridades con competencia en evaluación ambiental a las autoridades nacionales (representada por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles y los ministerios), autoridades regionales y locales. En ese sentido, en cuanto al sector hidrocarburos, es el Minem, representado por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH), la autoridad encargada de la evaluación de planes de rehabilitación, que son instrumentos de gestión ambiental complementarios.

Luego del mandato de OEFA hacia Relapasaa de presentar planes de rehabilitación para la remediación de las áreas luego del derrame del 15 de enero de 2022, la SPDA se apersonó como tercero administrado en octubre de 2023 en más de 10 procesos de evaluación ambiental, siguiendo todos los requisitos exigidos por el TUO de la LPAG.

Luego de haber sido válidamente admitida por la primera instancia de evaluación

que es la DGAAH, la empresa Relapasaa presentó escritos que impugnaban la participación de la SPDA como tercero administrado: uno de sus argumentos fue que esta no tenía legítimo interés para participar en el proceso. Esta impugnación fue revisada en segunda instancia por el Viceministerio de Hidrocarburos, quien emitió una serie de resoluciones viceministeriales que declaraban la nulidad de las resoluciones directorales de la DGAAH sobre la incorporación de la SPDA como tercero administrado; con ello, devolvía todo a la primera instancia.

El Viceministerio de Hidrocarburos utilizó los mismos argumentos en todas sus resoluciones para anular la participación de la SPDA. Destaca el mismo que utilizó la DGAAH: que la SPDA no tiene legítimo interés para actuar como parte en el proceso, al que agregó que, además, tendría acceso a “información privilegiada” y que ello generaría “indefensión” a Relapasaa.

Desde la SPDA, se ha cuestionado fuertemente la decisión del Viceministerio de Hidrocarburos a nivel administrativo, puesto que, como ha quedado ya asentado por parte del OEFA, la SPDA, en su objeto social de creación, establece que su propósito es promover una cultura de defensa del interés ciudadano para difundir y garantizar el derecho de toda persona a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida. Este objetivo se corresponde con el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, cuyo derecho difuso habilita que su defensa pueda ser accionada por cualquier ciudadano.

Por otro lado, respecto de la “información privilegiada”, el Viceministerio de Hidrocarburos no explicó qué se entiende por información privilegiada, ni tampoco cuál sería dicha información en el marco del proceso de evaluación ambiental, sobre todo si se considera que el Reglamento de la Ley del SEIA reconoce a la información de dichos procesos como de carácter público; es decir, las autoridades se encuentran obligadas a poner a disposición de la ciudadanía los actos y documentos vinculados con el proceso de evaluación ambiental.

Actualmente, la DGAAH aún no resuelve lo ordenado por el Viceministerio de Hidrocarburos. Estas prácticas constituyen un retroceso en materia de acceso a la justicia ambiental y la participación ciudadana, particularmente cuando los argumentos esgrimidos por el Viceministerio carecen de fundamento y constituyen una vulneración a lo establecido en el TUO de la LPAG y el Reglamento de la Ley del SEIA.

5.2. Necesidad de especialización de los operadores de justicia

La justicia ambiental puede ser administrada en sede judicial y sede administrativa. Esta cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental, instancia de última ratio, es decir, órgano de segunda y última instancia administrativa encargado de resolver, de manera autónoma, apelaciones a resoluciones de los órganos del OEFA. Está integrado por salas especializadas en los asuntos de competencia de este organismo, que son de los sectores extractivos y productivos. También se conformó el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor). Este tribunal está conformado por dos salas que resuelven en última instancia los recursos de apelación de órganos inferiores. Asimismo, existe un Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, órgano integrante del Minam a cargo de la solución de controversias ambientales en última instancia respecto de recursos administrativos contra actos emitidos por las instancias del propio Minam.

También resuelven casos de conflicto de competencia entre dos o más entidades, y conflictos en materia ambiental.

En el ámbito judicial, desde 2009 se cuentan con fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) para impulsar investigaciones sobre los delitos ambientales desde el Ministerio Público. Más adelante, en 2013, el Poder Judicial creó dos juzgados supraprovinciales especializados en delitos ambientales en Piura y Cusco; sin embargo, fueron desactivados poco tiempo después, y estos casos fueron absorbidos por juzgados que atendían otras materias (tributarias, aduaneras y de comercio). Lamentablemente, a pesar de los avances, también existieron retrocesos que obstaculizan el tratamiento especializado de la justicia ambiental, la cual es necesaria por su carácter multidisciplinario.

Un caso emblemático que ha resaltado la necesidad de especialización de los operadores de justicia en el Perú es el caso de la Oroya.

Luego de muchos años de buscar justicia en el país, habitantes de La Oroya demandaron al Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por la contaminación del aire de su ciudad debido a las emisiones del Complejo Metalúrgico La Oroya (CMLO), que opera desde 1922 fundiendo y refinando metales. De hecho, en 2006, La Oroya fue declarada como una de las 10 ciudades más contaminadas del mundo.

En marzo de 2024, la Corte IDH emitió una sentencia histórica que declaraba al Estado peruano responsable por la violación al derecho a un ambiente sano y al derecho a la salud, así como a otros derechos como la vida, la integridad personal, el acceso a la información y la participación política.

La Corte IDH, además de ordenar una reparación a las víctimas de la contaminación a causa del CMLO, ordenó al Estado peruano implementar una serie de medidas, entre las que se encuentran las siguientes:

- Implementar mecanismos de participación eficaces que permitan a las víctimas tomar conocimiento del plan de acción para remediar los daños ambientales
- Emitir observaciones y que estas sean consideradas antes, durante y después de su puesta en marcha
- Garantizar que los titulares mineros ejecuten operaciones mineras o metalúrgicas atendiendo a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y a los Principios Marco sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente
- Diseñar e implementar un programa de capacitación permanente en materia ambiental para funcionarios judiciales y administrativos que laboran en el Poder Judicial y en las entidades con competencias en el sector de la gran y la mediana minería en el Perú, con énfasis en poblaciones de áreas de influencia directa e indirecta sobre proyectos extractivos vigentes
- Diseñar e implementar un sistema de información que contenga datos sobre la calidad del aire y el agua en las zonas del Perú donde exista mayor actividad minero-metalúrgica

La Corte IDH ha observado que una necesidad del Estado peruano es la capacitación y especialización de las personas que imparten justicia en el país, y señala expresamente

que estas capacitaciones deben versar sobre estándares internacionales y la legislación nacional en materia ambiental, específicamente en temas de debida diligencia.

El énfasis de la Corte IDH en la relevancia de capacitar y especializar a los operadores de justicia en el país para garantizar derechos humanos ambientales debe impulsar al Estado a trabajar de manera prioritaria en este aspecto. Para la implementación de esta medida, se ordenó el plazo de un año desde emitida la sentencia. No obstante, a la fecha de cierre de este informe, aún no se conoce el primer informe de cumplimiento que el Estado peruano debe enviar a la Corte IDH.

El pronunciamiento de uno de los órganos políticos internacionales más importantes cobra relevancia porque marca la pauta para otras jurisdicciones en la región que pueden tener los mismos problemas de impartición de justicia especializada.

5.3 Medidas para impedir la participación de organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos: una limitante al acceso a la justicia ambiental

Este año, el Congreso de la República aprobó el Texto Sustitutorio contenido en el Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del 12 de marzo de 2025, denominado “Ley que modifica la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI”. Esta propuesta legislativa, que está pendiente de ser aprobada por el Poder Ejecutivo, ha sido considerada un tipo de ley mordaza, ya que muchas de sus disposiciones tienen como finalidad restringir la labor de las organizaciones que reciben cooperación técnica internacional.

Una de las disposiciones más controversiales es la propuesta que incluye dentro de las infracciones: la imposibilidad de usar los recursos de la cooperación técnica internacional en acciones contra el Estado peruano. Esta disposición es muy peligrosa porque, históricamente, las entidades de la sociedad civil han abogado y defendido los derechos humanos de las personas más vulnerables:

Constituyen infracciones que cometen las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes:

(...)

b. Infracciones Graves

(...)

4. Ejecutar los recursos de la Cooperación Técnica Internacional sin la conformidad previa de la APCI.

(...)

c. Infracciones muy graves

2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos.

Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano. [Énfasis añadido].

Esta medida implica que ninguna organización receptora de cooperación internacional (como pueden ser los organismos no gubernamentales o las federaciones de pueblos

indígenas, entre otros,) pueda usar esos recursos para iniciar acciones contra el Estado. Limitar el uso de los recursos, además de ser una violación directa al derecho de asociación de dichas entidades, constituye también un límite al acceso a la justicia.

La realidad peruana indica que las personas más vulnerables son las que recurren a organizaciones para la defensa de sus derechos, ya que no cuentan con los recursos para hacerlo. Las entidades que reciben cooperación técnica internacional apoyan a dichas personas brindándoles asistencia técnica y legal, acompañándolas en los procesos o asumiendo su defensa. Una medida de este tipo claramente repercute en las posibilidades de los peruanos y peruanas de ser escuchados y defender sus derechos.

Este tipo de reformas legislativas constituirían un retroceso en el acceso a la justicia ambiental, y no se alinean con los valores democráticos del Estado. Una norma similar a la del Congreso peruano ha sido aprobada por el parlamento venezolano: en agosto de 2024, este aprobó la “Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines”. Esta ley impone a estas organizaciones las obligaciones de “notificar” sobre el financiamiento que se recibe y “registrar periódicamente” su financiamiento, así como les prohíbe participar en actividades “políticas”.

5.4. La necesidad de ratificar el Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú, como se mencionó, constituye un tratado regional que busca la adecuada aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asimismo, es el primer tratado internacional en la región que versa sobre medio ambiente y derechos humanos, y que incorpora, además, mecanismos de protección para las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. El Acuerdo de Escazú entró en vigor en abril de 2021 con la ratificación de 12 países. Actualmente, son 17 los Estados parte.

El Perú fue uno de los países firmantes de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, que sería el primer paso para la construcción y negociación del Acuerdo de Escazú. Desde el Ejecutivo, el Perú tuvo un rol proactivo durante el proceso; incluso fue parte de la mesa directiva y aportó significativamente dadas las implicancias del Acuerdo para el país, a cuya sociedad civil hizo partícipe. No obstante, esta situación fue transformándose (SPDA, 2023).

En efecto, luego de su adopción en marzo de 2018, correspondía que el Ministerio de Relaciones Exteriores envíe un expediente al Congreso de la República sustentando la ratificación, con el fin de que este último emitiera un dictamen favorable y fuera aprobado en el pleno del Congreso, conforme con el marco legal nacional. Pese a que este expediente estuvo acompañado de informes que demostraban el impacto positivo del Acuerdo de Escazú en Perú y que no implicaba contingencias jurídicas que pusieran en riesgo su soberanía, finalmente el Congreso, en dos oportunidades, dictaminó con opinión desfavorable. A continuación, se realiza una línea de tiempo de los principales hechos que derivaron en la no ratificación del Acuerdo de Escazú:

- 2018-2019. Cancillería arma el expediente de perfeccionamiento del Acuerdo de Escazú en el que solicitaba a todos los sectores enviar una opinión técnica sobre la ratificación del tratado.

- Agosto 2019. El Ejecutivo presenta el proyecto de Resolución Legislativa 239 al Congreso de la República. Es derivado únicamente a la Comisión de Relaciones Exteriores (RREE), pero no a la de Ambiente. La Comisión de RREE emite un dictamen desfavorable en mayoría y uno favorable en minoría. Nunca se debatió en el pleno del Congreso.
- Septiembre 2021. El Consejo Directivo del Congreso decide reactivar el trámite de su evaluación derivando el expediente nuevamente a la Comisión de RREE.
- Julio 2022. La Comisión de RREE dictamina desfavorable.
- Octubre 2022. El Consejo Directivo del Congreso acuerda el archivo.

Pese al trabajo del Ejecutivo en el proceso de negociación y redacción del contenido del Acuerdo de Escazú, este no logró ser ratificado por el Congreso en 2021 y 2022 con base en fundamentos y argumentos que no se ajustan a la realidad y que forman parte de una campaña de desinformación por parte de grupos políticos y empresariales que presionaron para que no prospere la ratificación.

Pese a los esfuerzos del Ejecutivo, liderados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Ambiente, sumados a un gran sector de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, la resolución legislativa fue archivada. Por su parte, el Ejecutivo lleva casi dos años sin reabrir el debate ni volver a presentar otra acción ante el Congreso.

Los principales argumentos del Congreso para archivar la ratificación del Acuerdo de Escazú fueron los siguientes:

- Ya existen normas en materia de transparencia y participación ciudadana, con lo cual el ordenamiento jurídico estaría completo y no haría falta asumir un compromiso intencional.
- El Acuerdo de Escazú buscaría internacionalizar la gestión del territorio en aras del medio ambiente e introduciría el control de la gestión territorial por parte de ONG nacionales y extranjeras registradas en el Perú.

Estos argumentos resultan infundados y carecen de sustento legal, y fueron rebatidos por la sociedad civil organizada en diversas oportunidades. Adicionalmente, y como ya se ha mencionado, este tipo de instrumentos buscan elevar los estándares de protección en materia de derechos humanos y ambiente sobre la base normativa nacional con la que ya cuentan los Estados que forman parte, y en ninguna circunstancia comprometen su soberanía.

Con la no ratificación del Acuerdo de Escazú, el país está perdiendo una oportunidad para escalar el reconocimiento de derechos fundamentales hacia una implementación efectiva y desde una mirada regional.

Por ello, es clave el rol de la sociedad civil organizada. Por un lado, permite impulsar el debate técnico, objetivo y alturado en torno a la ratificación del Acuerdo de Escazú y la necesidad de su implementación progresiva. Por otro, abre este debate con otros actores clave como, entre otros, las organizaciones indígenas, la academia, la Defensoría del Pueblo y los gremios.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Aunque la justicia ambiental es un derecho imperativo para los Estados y despliega importantes implicancias para el desarrollo de las personas, no es un derecho que pueda ser efectivo de manera singular. Necesita como soporte a los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana para amplificar su efectividad y garantías. La transparencia y la rendición de cuentas que aportan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información brindan legitimidad a la justicia ambiental; por su parte, el acceso sin barreras ni obstáculos de las personas que protege el ejercicio del derecho a la participación pública aporta a la equidad en el disfrute de los derechos. Por ello, si bien es esencial que la justicia ambiental siga fortaleciendo sus mecanismos, herramientas, procesos y garantías, debe ir de la mano con el fortalecimiento de los otros dos derechos.

6.2. La normativa peruana ha desarrollado mecanismos formales para acceder a la justicia ambiental. Son muestras de ello la definición de justicia ambiental en la Ley General del Ambiente, la creación de entidades administrativas y penales encargadas de la investigación y sanción de hechos que configuran afectación a los recursos naturales y ecosistemas (EFA, FEMAS y jueces ambientales), y la tipificación de infracciones administrativas y delitos ambientales.

No obstante, el desarrollo normativo debe ir acompañado del fortalecimiento de la institucionalidad, así como de la capacitación y especialización de los operadores de justicia, lo que implica comprender la complejidad de los delitos ambientales. Esto permitirá crear las condiciones habilitantes para que el acceso a la justicia sea efectivo.

El Perú ratificó, entre las décadas de 1950 y 1980, diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos y ambiente que desarrollan el derecho de acceso a la justicia ambiental. Además, ha asumido voluntariamente compromisos ante grupos de países que buscan modernizar al gobierno para brindar un mejor servicio al ciudadano, ámbito en donde también se puede incluir temas novedosos como la justicia ambiental abierta. Estos instrumentos internacionales dotan de contenido al derecho a la justicia y establecen garantías mínimas para su acceso, por lo que sientan las bases para el desarrollo del derecho a la justicia ambiental propiamente dicho al mismo tiempo que se alinean a la normativa nacional desarrollada.

No obstante, aún existen brechas para alcanzar la implementación efectiva de los derechos de acceso y una justicia ambiental efectiva que sea coherente con el desarrollo institucional y normativo. Por ello, la ratificación del Acuerdo de Escazú puede significar una oportunidad para mejorar los estándares nacionales a través de los mecanismos que brinda este tratado y la oportunidad que representa compartir experiencias con otros países, quienes ya vienen trabajando en su implementación.

6.3. Si bien hay avances importantes en el marco de la fiscalización ambiental, es imperante que, en el caso de la evaluación ambiental, no se restrinja la participación de organizaciones de la sociedad civil y que, por el contrario, se refuerce la participación de estas entidades. Asimismo, es imperante que las entidades que determinen la participación de terceros administrados argumenten cualquier restricción contra su incorporación, y que actúen conforme a derecho.

6.4. La sentencia de la Corte IDH ha sido enfática en señalar que el Estado peruano debe aunar esfuerzos en la capacitación y especialización de las personas que imparten justicia en el país, y ha señalado expresamente que estas capacitaciones deben versar sobre los estándares internacionales y la legislación nacional en materia ambiental. Lamentablemente, a la fecha de cierre de este artículo no solo no se conoce el primer informe de cumplimiento que el Estado peruano debe enviarle a la Corte IDH, sino que tampoco existe evidencia pública de que el sistema de justicia apunte a contar con jueces ambientales especializados.

6.5. Medidas como la reforma legislativa para restringir el uso de fondos de la cooperación técnica internacional para procesos en contra del Estado limitan el acceso a la justicia de peruanas y peruanos, quienes muchas veces recurren a organismos no gubernamentales para la defensa de sus derechos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (15 de julio de 2024). *Principios del Estado Abierto*. Biblioguías-Biblioteca de la CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios-del-estado-abierto>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (15 de julio de 2024). *Justicia Abierta: un desafío para la gobernanza democrática*. Obtenido de <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/justicia-abierta-un-desafio-para-la-gobernanza-democratica>
- Congreso de la República. (1959). Resolución Legislativa N° 1382 que aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Congreso de la República. (30 de enero de 2002). Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Obtenido de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H820537>
- Corte Suprema de Justicia de la República. (26 de mayo de 2016). Resolución Adminsitrativa 08-2016-SP-CS-PJ
- Guerra, M. (2014). *Derecho Ambiental y Empresa*. Universidad de Lima.
- Ministerio del Ambiente [Minam]. (2023). Resolución Ministerial N° 031-2023-MINAM, que aprueban los “Lineamientos para la incorporación de la información ambiental en la plataforma digital del Sistema Nacional de Información Ambiental – Sinia”. Lima. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3867261-031-2023-minam>
- Ministerio del Ambiente [Minam]. (s.f.). Carta N° 00683-2324-MINAM/SG/OGDAC/SAIP
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2011). *Recommendation of the council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438. Obtenido de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú*. Editions OCDE. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page4
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2017). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú 2017*. Naciones Unidas. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/environment/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-peru-2017_9789264289000-es#page3
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1764492-guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. (2024). *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo*.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

Poder Judicial. (2017). Resolución administrativa 007-2017-SP-CS-PJ, que aprueba el Plan de Gestión Ambiental del Poder Judicial 2017-2021.

Poder Judicial. (2019). Resolución Administrativa N° 335-2016-CE-PJ que crea el Observatorio de Justicia Ambiental.

Presidencia de Consejo de Ministros. (9 de enero de 2013). Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Obtenido de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1070757>

Presidencia del Consejo de Ministros. (Setiembre 2023). Segundo Reporte de avance de compromisos V PAGA. Secretaría de Gestión Pública. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5353616/3992151-2do-reporte-de-avance.pdf?v=1698765152>

Presidencia de Consejo de Ministros. (s.f.). Reporte de cumplimiento II PAGA.

Suárez, D. y Contreras, F. (4 de julio de 2024). *¿Qué es y por qué es importante el «Estado abierto» en materia ambiental?* Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/que-es-y-por-que-es-importante-el-estado-abierto-en-materia-ambiental/>



Análisis, sistematización y balance comparativo de siete evaluaciones sobre el estado de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú

Mariano Castro Sánchez-Moreno

Análisis, sistematización y balance comparativo de siete evaluaciones sobre el estado de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú

Mariano Castro Sánchez-Moreno

Sumario



- 1 Introducción
- 2 Derecho de acceso a la justicia ambiental: marco de referencia conceptual e importancia del Acuerdo de Escazú para su aplicación efectiva
- 3 Criterios de análisis para la medición del desempeño de los países en materia de acceso a la justicia ambiental
- 4 Sistematización y síntesis de las principales tendencias, avances, retrocesos, oportunidades y desafíos para el acceso efectivo a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú
- 5 Revisión, análisis y comparación de los casos de buenas prácticas consideradas en las siete Investigaciones sobre el estado de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú
- 6 Tendencias regionales en el derecho de acceso a la justicia ambiental
- 7 Principales recomendaciones basadas en los informes nacionales
- 8 Bibliografía

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Escazú	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
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ANP	Área natural protegida
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos

CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos [México]
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
FEMA	Fiscalías especializadas en materia ambiental [Perú]
LGA	Ley General del Ambiente
MASC	Mecanismos alternativos de solución de conflictos [México]
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [Perú]
PAGA	Plan de Acción de Gobierno Abierto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [México]
Relapasaa	Refinería La Pampilla S.A.A.
RAFA	Red Argentina de Fiscalías Ambientales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación [México]
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

1. INTRODUCCIÓN

Los países de la región han tenido un proceso de avances, en materia de justicia ambiental, que incluyen cuestiones desde el reconocimiento jurídico —a nivel convencional, constitucional, legal y jurisdiccional— del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible hasta el establecimiento de diversos mecanismos para el acceso a la justicia ambiental.

El proceso de avance ha sido impulsado por diversos factores relacionados con el desarrollo del Estado de derecho socioambiental en varios países de la región y, especialmente, impulsados por un movimiento de justicia ambiental que viene acumulando logros y, a su vez, marcando las brechas y oportunidades para el mejoramiento del desempeño de la justicia ambiental.

Estos avances y brechas de implementación fueron la base para el consenso regional sobre la necesidad de mejorar y garantizar la aplicación plena y efectiva del acceso justicia ambiental (junto con los otros derechos de acceso a la información y participación)— impulsaron la adopción del Acuerdo de Escazú, el que ya ha sido firmado por 24 países y ratificado o adherido por 18 de ellos.

Esta situación se acentúa si se considera que, al mejorar la aplicación de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, se está contribuyendo a que todos los ciudadanos interesados puedan aportar a la atención y la solución de los problemas ambientales de cada país, tal como señala el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. A su vez, este enfoque está alineado con la Meta 16.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030: “Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Al respecto debe destacarse, entonces, que con el Acuerdo de Escazú los países de la región lograron acordar los fundamentos y objetivos comunes para impulsar el mejoramiento de sus democracias y Estados de derecho ambientales a través de la cooperación e intercambio de experiencias de políticas y prácticas orientadas a la aplicación plena y efectiva de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe.

Además, debe tenerse en cuenta que, con el Acuerdo de Escazú, no solo se logró priorizar los retos comunes regionales relacionados con las diversas carencias de oportunidades de acceso a la justicia ambiental y los otros derechos de acceso, sino que también se establecieron derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes tanto para las personas o grupos de personas como para los Estados respecto de los estándares, herramientas de gestión y mecanismos para garantizar la aplicación de los derechos de acceso.

Por ello, pese a que todavía es reciente la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú (22 de abril de 2021), resulta valioso el esfuerzo realizado por el Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), de impulsar una investigación regional comparada que analiza el marco institucional, la normativa y la experiencia casuística aplicada a través de estudios de siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Perú), con el objetivo compilar y consolidar las experiencias de cada país hacia la operativización del derecho de acceso a la justicia ambiental a la luz de la implementación del Acuerdo de Escazú y los pilares de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Estos aspectos son materia del presente informe, que sistematiza los análisis realizados sobre la situación normativa e institucional del derecho de acceso a la justicia ambiental en siete países, así como el desempeño que han tenido tanto el Estado como la sociedad civil en esta materia.

Además, se incluyen las buenas prácticas en acceso de justicia ambiental impulsadas tanto por entidades del Estado como por organizaciones de la sociedad civil, para lo cual se tomará en cuenta los criterios contenidos en el artículo 8 sobre el acceso a la justicia ambiental contenido en el Acuerdo de Escazú, así como aquellas buenas prácticas cuyo tipo no esté considerado en dicho artículo, pero que también aportan a una mejora en el acceso a la justicia ambiental.

2. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL: MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL E IMPORTANCIA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ PARA SU APLICACIÓN EFECTIVA

2.1. Marco de referencia conceptual del derecho de acceso a la justicia ambiental y su interacción con los otros derechos de acceso

En los análisis de los siete países se incluyen referencias sobre los conceptos de la justicia ambiental, así como sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental. Además, se incluye el marco conceptual sobre justicia ambiental contenido en el Acuerdo de Escazú, que también forma parte de las regulaciones nacionales.

Estos marcos conceptuales no solo responden a la evolución doctrinal desarrollada en la región, sino también a los desafíos de la gama de situaciones de injusticia ambiental que se han debido enfrentar y que se deben superar en cada uno de los países.

Es importante tener en cuenta lo anterior, pues las cuestiones relacionadas con la justicia ambiental no se refieren solamente a los aspectos formales jurídicos, dado que la justicia ambiental está relacionada con las necesidades sociales agravadas por los daños a los ecosistemas, es decir, con problemas concretos que afectan la vida y el bienestar de las personas, con problemas que profundizan las desigualdades sociales y que traban el desarrollo de los países, especialmente de las poblaciones y los territorios más vulnerables.

Por ello, en los análisis de la situación de la justicia ambiental de los siete países se abordan, por ejemplo, los casos en los que se evidencia cómo la pobreza y el acceso a la justicia están intrínsecamente vinculados, debido a que la falta de acceso efectivo a la justicia no solo es una manifestación de pobreza, sino también una de sus causas estructurales. Así lo destaca el primer reporte global de 2019 sobre el Estado de Derecho Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2019) cuando señala que la justicia ambiental es una condición previa para la erradicación de la pobreza, pues asegura que los costos de la degradación ambiental no recaigan injustamente sobre los sectores vulnerables. En los países en desarrollo, además, las comunidades pobres carecen de medios legales efectivos para exigir la aplicación de las leyes ambientales, lo que perpetúa la degradación y la injusticia ambiental. La falta de acceso a mecanismos judiciales eficaces impide el ejercicio equitativo de derechos y aumenta la vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, los elementos principales del concepto de “justicia” considerados en los análisis de la situación de justicia ambiental en los siete países involucran varios elementos relevantes, tales como los siguientes:

- Justicia ambiental distributiva, relacionada con la equitativa distribución de externalidades ambientales. Considera la asignación de cargas y beneficios ambientales.
- Justicia ambiental participativa, relacionada con las condiciones de la significativa participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Incluye las condiciones de distribución del poder entre ciudadanos, empresas y Estado.
- Justicia ambiental intergeneracional, relacionada con los dos sentidos anteriores, pero entre las personas que existen ahora y quienes existirán en el futuro.

- Acceso a la justicia ambiental, relacionado con la posibilidad de que cualquier persona tenga el derecho efectivo a obtener una respuesta satisfactoria, desde las autoridades judiciales, o administrativas, respecto de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental. Abarca un sentido correctivo o retributivo.
- Reconocimiento amplio de las comunidades, sus sistemas de vida, el conocimiento local y cultural que tengan sobre el entorno y las diferencias entre estas.

Por otro lado, si bien en el Acuerdo de Escazú no se incluye una definición explícita de “justicia ambiental”, sí se establece un conjunto de principios, derechos y obligaciones relacionados con el derecho de acceso a la justicia ambiental, tales como los siguientes:

- El derecho de toda persona a acceder a mecanismos judiciales y administrativos eficaces, accesibles y no discriminatorios para la protección del ambiente
- La equidad en el ejercicio de los derechos ambientales, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión
- El deber del Estado de asegurar la reparación del daño ambiental, garantizar la ejecución de decisiones judiciales y brindar asistencia legal
- El fortalecimiento institucional y de capacidades técnicas y jurídicas, lo que incluye la formación de operadores de justicia y cooperación regional.

Además, se destaca que “el acceso a la justicia es la piedra angular del estado de derecho ambiental, ya que aumenta la confianza de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas” (Cepal, 2023). La justicia ambiental, en el Acuerdo de Escazú, se entiende como la garantía efectiva, equitativa y no discriminatoria del acceso a mecanismos judiciales y administrativos para proteger el ambiente y los derechos vinculados con él, especialmente para las personas y grupos más vulnerables.

A continuación, se destacan los aspectos conceptuales considerados en algunos de los informes de los países.

Chile

El informe de Chile considera que el acceso a la justicia en general —y en materia ambiental en particular— tiene una gran importancia para varios objetivos políticos de la organización democrática. Los objetivos políticos son los siguientes:

- Garantizar el funcionamiento del Estado de derecho; sin un acceso a la justicia adecuado, es imposible que los abusos, ilegalidades y arbitrariedades de los miembros de la sociedad y sus dirigentes sean efectivamente controlados y sancionados.
- Proteger los derechos de las personas, cuya única garantía está precisamente en la posibilidad de solicitar la intervención de un tercero imparcial, el juez, cuando estos derechos sean vulnerados.
- Conseguir justicia en términos materiales y distributivos. El acceso a la justicia es un derecho esencialmente procesal. Es muy difícil pensar que la justicia distributiva sea posible de alcanzar sin este acceso a las instancias procesales que corrigen los aspectos jurídicamente injustos producidos por el actuar de uno o más sujetos jurídicos.
- Funcionar como uno de los tres derechos de acceso o procedimentales que conjuntamente permiten la existencia de la democracia ambiental.

Al respecto, el informe destaca que la organización democrática ambiental se enfoca

en la toma de decisiones en materia ambiental, en el entendido de que ellas no pueden ser tomadas solamente desde la abstracción y generalización que proponen las normas generales y la representación política, sino que requieren, además, de mecanismos específicos para integrar en esas decisiones a quienes son afectados directamente (o tienen interés) por ellas.

Los enfoques conceptuales antes mencionados, así como las prácticas e instituciones que los concretan y que no están en áreas del derecho, así como el contexto de la crisis climática y ecológica, son los factores para que el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental haya encontrado un camino propio que se distancia de la comprensión general de este derecho.

Brasil

En el informe de Brasil se realiza una caracterización de la justicia ambiental como “un conjunto de principios que garantizan que ningún grupo de personas, ya sean grupos étnicos, raciales o de clase, soporte una parte desproporcionada de la degradación del espacio colectivo”. Allí también se define a la injusticia ambiental como “una condición de existencia colectiva específica de las sociedades desiguales en las que operan mecanismos sociopolíticos que hacen recaer la mayor carga de los daños ambientales del desarrollo sobre grupos sociales de trabajadores, poblaciones de bajos ingresos, segmentos sociales discriminados, marginados y partes más vulnerables de la ciudadanía”.

Otros casos:

En los otros informes se presentan visiones operativas donde la justicia ambiental es entendida como la posibilidad real y efectiva para todas las personas, especialmente las más vulnerables, accedan a mecanismos jurídicos adecuados para la defensa del ambiente y de sus derechos vinculados. Es decir, constituye la garantía del ejercicio efectivo de derechos frente a la degradación ambiental, mediante el acceso oportuno, equitativo e intercultural a mecanismos jurídicos.

2.2. Importancia y beneficio del Acuerdo de Escazú para la aplicación efectiva del derecho de acceso a la justicia ambiental

Los informes muestran que el Acuerdo de Escazú es un instrumento clave para impulsar la aplicación efectiva y equitativa del acceso a la justicia ambiental, en particular para garantizar los derechos de comunidades históricamente marginadas.

En varios de los informes de los Estados que ya son parte del Acuerdo de Escazú, se identifican acciones estatales adoptadas en el marco del Acuerdo. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el fortalecimiento de la legitimación activa en casos de interés colectivo ambiental, la capacitación a jueces en materia de derechos de acceso, pronunciamientos judiciales con aplicación directa del Acuerdo de Escazú como fuente jurídica, sentencias de tribunales ambientales que recogen estándares de participación y acceso consagrados en el Acuerdo de Escazú, así como incorporación del Acuerdo para desarrollar procesos de reforma institucional ambiental y participación ciudadana.

En general, los informes implican que, con la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, se está gestando una agenda nacional y regional para el mejoramiento de diversos aspectos de la aplicación del derecho de acceso a la justicia ambiental, tal como se presenta más adelante en este documento.

3. CRITERIOS DE ANÁLISIS PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PAÍSES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Todas las obligaciones contenidas en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú, relacionadas con el derecho de acceso a la justicia ambiental, deben ser consideradas como criterios para medir el desempeño de los países.

Al respecto, la *Guía de implementación* del Acuerdo de Escazú (Cepal, 2023) considera las siguientes obligaciones principales, así como algunas orientaciones para su aplicación:

- Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales, de acuerdo con las garantías del debido proceso.
- Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en el marco de la legislación nacional, y en cuanto al fondo y el procedimiento, por tres motivos: acceso a la información ambiental, participación pública y efectos adversos sobre el medio ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.
- Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales teniendo en cuenta las circunstancias de cada Parte. Las condiciones son diversas y abarcan aspectos institucionales, procesales, técnicos y jurídicos.
- Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Se aplica al público en general.
- Reducir o eliminar barreras, divulgar los derechos de acceso y los procedimientos, sistematizar y difundir las decisiones, y garantizar el uso de la interpretación o la traducción.
- Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Para ello, es importante hacer efectivo el derecho de acceso mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo. Los mecanismos de apoyo pueden incluir, según corresponda, asistencia técnica y jurídica gratuita.
- Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito. Se aplica a las decisiones judiciales y administrativas y constituye un componente esencial del acceso a la justicia.
- Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales en los casos en que proceda. Incluye la mediación, la conciliación u otros medios que permitan prevenir o solucionar controversias.

Al respecto, en los informes de los países se destacan, entre otros, los siguientes aspectos que permitirán seguir midiendo el desempeño en materia de acceso a justicia ambiental.

- **Marco normativo.** Evaluación de la existencia y adecuación de normas constitucionales, legales y reglamentarias que garanticen el acceso a la justicia ambiental. Un marco normativo sólido es el punto de partida para garantizar derechos, establecer obligaciones y permitir exigibilidad jurídica en materia ambiental.
- **Institucionalidad y órganos especializados.** Implica la existencia de tribunales, fiscalías, defensorías, unidades técnicas o autoridades ambientales con

competencias claras y recursos adecuados. La eficacia del acceso a la justicia ambiental depende en gran medida de contar con instituciones técnicas, imparciales y bien dotadas.

- **Legitimación activa y participación amplia.** Contempla el alcance de los sujetos habilitados para acceder a la justicia ambiental: personas, comunidades, pueblos indígenas, ONG, etc. La legitimación amplia permite que se defiendan intereses colectivos y difusos, lo que es clave en materia ambiental.
- **Accesibilidad económica y asistencia legal.** Contempla la evaluación de las barreras económicas (costos judiciales, tasas) y la asistencia jurídica gratuita y accesible. La justicia ambiental efectiva exige eliminar barreras económicas que impiden a los más vulnerables ejercer sus derechos.
- **Disponibilidad de información y transparencia judicial.** Abarca el acceso público a expedientes, resoluciones, procesos judiciales y administrativos ambientales. La transparencia judicial fortalece la confianza pública, permite el control ciudadano y garantiza un proceso equitativo.
- **Capacitación especializada** de jueces, fiscales y defensores públicos, y uso de peritos ambientales independientes. Los conflictos ambientales son técnicamente complejos, lo que requiere una preparación adecuada de los operadores jurídicos.
- **Protección de personas defensoras ambientales.** Esto incluye medidas legales e institucionales para prevenir, proteger y reparar daños contra personas defensoras del ambiente. El ejercicio del derecho a la justicia ambiental está gravemente amenazado sin garantías mínimas de seguridad y protección.
- **Cooperación, tecnologías y buenas prácticas.** Contempla la evaluación de mecanismos de cooperación, intercambio de experiencias, y uso de tecnologías de la información y la comunicación para facilitar procedimientos. La cooperación regional y la innovación tecnológica mejoran la eficiencia, la transparencia y la cobertura del sistema de justicia ambiental.

4. SISTEMATIZACIÓN Y SÍNTESIS DE TENDENCIAS, AVANCES, RETROCESOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, MÉXICO Y PERÚ

4.1. Sobre el informe “Acceso a la justicia ambiental en la República Argentina”

Contexto normativo e institucional

Como indica el informe elaborado por Florencia Gómez, Argentina cuenta con un marco legal que reconoce el derecho a un ambiente sano (Constitución Nacional, art. 41), así como mecanismos procesales, uno de los cuales es la acción de amparo ambiental. La Ley General del Ambiente (Ley 25.675) establece principios fundamentales y obligaciones para el Estado y los particulares, y existen múltiples leyes de presupuestos mínimos. Sin embargo, la implementación efectiva de estas normas presenta grandes desafíos.

La estructura federal del país genera una heterogeneidad en el acceso a la justicia ambiental entre jurisdicciones. Algunas provincias, como Jujuy y Misiones, han creado juzgados o fiscalías ambientales, mientras otras carecen de estructuras especializadas. A nivel federal, no existen tribunales ambientales ni fiscalías con competencia exclusiva.

Obstáculos y retrocesos

El acceso a la justicia ambiental enfrenta múltiples barreras:

- **Barreras transversales.** Existen limitaciones geográficas, económicas, culturales y procesales, especialmente para comunidades rurales, pueblos indígenas y sectores vulnerables.
- **Debilidad institucional.** La vacancia de más de 15 años del Defensor del Pueblo de la Nación representa un grave vacío institucional en la protección de derechos colectivos.
- **Retrocesos normativos.** El Decreto 780/2024 restringe el acceso a la información pública ambiental y ha sido cuestionado por inconstitucionalidad, lo que afecta los principios de transparencia y participación consagrados por el Acuerdo de Escazú.

Iniciativas destacadas

Pese a las limitaciones, el informe destaca experiencias innovadoras:

- Observatorio Ambiental y Climático de Implementación del Acuerdo de Escazú
- Red Argentina de Fiscalías Ambientales (RAFA)
- Programas dentro del Ministerio Público de la Defensa y la Corte Suprema

Principales desafíos

El informe identifica los siguientes desafíos:

- Falta de especialización judicial y recursos para abordar causas ambientales complejas
- Escasa articulación entre jurisdicciones para abordar conflictos interprovinciales
- Limitada cultura de litigación ambiental estratégica. Este desafío contiene las siguientes aristas:
 - » Falencias en el uso de prueba pericial y obstáculos económicos para organizaciones de la sociedad civil
- Necesidad de integrar la perspectiva de género y los derechos de pueblos indígenas en la justicia ambiental

Recomendaciones

- Designar al Defensor del Pueblo de la Nación
- Reforzar la creación de fiscalías y juzgados ambientales especializados
- Derogar o modificar el Decreto 780/2024
- Fortalecer la coordinación entre fiscalías, sociedad civil y academia
- Promover reformas legales que faciliten la participación y la carga dinámica de la prueba

Conclusión

El informe concluye que el acceso a la justicia ambiental en Argentina requiere una acción estatal decidida, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento de las

capacidades de los actores sociales, jurídicos y políticos comprometidos con la defensa del ambiente.

4.2. Sobre el informe “Investigación jurídica sobre los avances, desafíos y oportunidades para el acceso efectivo a la justicia ambiental en Brasil”

El informe de Lise Tupiassu inicia realizando una caracterización de la justicia ambiental como “un conjunto de principios que garantizan que ningún grupo de personas, ya sean grupos étnicos, raciales o de clase, soporte una parte desproporcionada de la degradación del espacio colectivo”. Asimismo, define que la injusticia ambiental es “una condición de existencia colectiva específica de las sociedades desiguales en las que operan mecanismos sociopolíticos que hacen recaer la mayor carga de los daños ambientales del desarrollo sobre grupos sociales de trabajadores, poblaciones de bajos ingresos, segmentos sociales discriminados, marginados y partes más vulnerables de la ciudadanía”.

Dentro de ese marco conceptual, el informe analiza las tendencias y el contexto actual de la justicia ambiental en Brasil, destacando avances normativos e institucionales, así como retos persistentes que limitan el acceso equitativo y efectivo a la justicia ambiental. Para ello, también considera los enfoques de derechos humanos, de interseccionalidad y de participación ciudadana, y subraya el papel clave del Estado, del sistema judicial y de la sociedad civil en la construcción de una gobernanza y una justicia ambiental más justas e inclusivas.

A continuación, se resumen los principales aspectos del documento.

Avances institucionales y normativos

- La Constitución Federal de 1988 reconoce el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado como derecho fundamental. La constitucionalización del derecho al medio ambiente en Brasil también obliga al Estado a proporcionar al titular del derecho los medios para garantizarlo.
- En cuanto al acceso a la justicia, el ordenamiento jurídico brasileño prevé una serie de instrumentos que se derivan del artículo 5 de la Constitución Federal, que establece que “la ley no excluirá del juicio del Poder Judicial ninguna lesión o amenaza al derecho”. Con base en esto, se tiene, por ejemplo, a la Defensoría Pública, prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal. La Defensoría Pública actúa en diversas áreas, entre ellas las cuestiones ambientales. Además de representar a individuos en procesos judiciales, la Defensoría Pública promueve la educación jurídica, la mediación y la conciliación, y el litigio colectivo para proteger derechos difusos y colectivos; en lugares remotos, presta servicios móviles, con lo que contribuye a que las comunidades aisladas mejoren su acceso a la justicia.
- Se ha desarrollado un marco legal importante, que incluye leyes como la Ley de Crímenes Ambientales (Ley 9.605/98) y la Ley de Acción Civil Pública, que permiten la judicialización de conflictos ambientales por parte del Ministerio Público, las asociaciones civiles y los defensores públicos.
- El ordenamiento jurídico brasileño también prevé una serie de recursos legales específicos para solicitar la intervención del poder judicial con el fin de garantizar la justicia ambiental. Además, la creación de tribunales especializados exclusivamente en cuestiones ambientales dentro del Poder Judicial, con jueces y equipos multidisciplinarios, garantiza decisiones más precisas e informadas. Es muy importante que sean competentes para juzgar casos relacionados con la

protección y recuperación del ambiente, y de este modo promuevan la mediación y la conciliación.

- El Ministerio Público Federal ha asumido un rol proactivo en la defensa de derechos socioambientales: destacan su independencia funcional, su capacidad de acción y su legitimidad social.
- El sistema de acceso a la justicia ambiental en Brasil se ha visto reforzado en los últimos años por un sistema de participación social. Destacan los siguientes organismos:
 - » El Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama), creado por la Ley 6.938/1981, órgano consultivo y deliberante del Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama)
 - » Las audiencias públicas, que son obligatorias para el proceso de licenciamiento ambiental de grandes proyectos de inversión
 - » Los comités de cuenca hidrográfica como foros descentralizados de gestión del agua, integrados por representantes de la sociedad civil, los poderes públicos y los usuarios de los recursos hídricos
 - » Los consejos consultivos de la gestión de las unidades de conservación y de las áreas protegidas.
- En 2016, se aprobó la primera norma federal destinada específicamente a proteger a los defensores de los derechos humanos, con un Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH), y en 2018 se estableció el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), con directrices específicas para la protección de estos actores sociales.

Algunas buenas prácticas y experiencias destacadas

- Se reconoce la importancia del litigio estratégico, utilizado por organizaciones y fiscalías para incidir en políticas públicas, responsabilizar actores estatales y privados, y lograr medidas reparadoras. Destacan el caso Mariana y el caso de la clínica de lucha contra el trabajo esclavo.
- El uso de tecnologías e innovación (como sistemas de georreferenciación, plataformas de monitoreo y transparencia judicial) ha fortalecido la eficacia del sistema de justicia ambiental.
- Se destacan experiencias de participación popular, como audiencias públicas y acciones colectivas, que han permitido ampliar el acceso a sectores históricamente marginados.

Obstáculos o trabas al acceso a la justicia ambiental

- Persisten desigualdades estructurales y barreras socioeconómicas que limitan el acceso a la justicia para comunidades rurales, indígenas, afrodescendientes y urbanas periféricas.
- Persiste la debilidad institucional y la complejidad del marco jurídico existente, relacionadas con la excesiva burocratización, la insuficiencia de recursos financieros y humanos y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
- Existen asimetrías de poder frente a grandes intereses económicos (especialmente, agronegocio, minería y energía) que presionan y, en ocasiones, cooptan instituciones públicas o judiciales.
- Se mantienen los altos índices de violencia e impunidad, así como la criminalización de defensores/as ambientales y de derechos humanos, especialmente en la Amazonía y territorios en disputa.

- Las barreras geográficas continúan dificultando el acceso a los organismos judiciales y administrativos, y limitan considerablemente la capacidad de las comunidades para reclamar sus derechos y obtener reparación.
- En la prestación de asistencia jurídica a las poblaciones vulnerables, se evidencian deficiencias como la lentitud al evaluar y juzgar las demandas judiciales, lo que dificulta la asistencia plena y oportuna a quienes la necesitan.
- Aún se requieren mecanismos más efectivos de reparación para víctimas de crímenes y daños ambientales, con enfoque restaurativo, culturalmente adecuado y sensible al género.
- La eficacia de los tribunales especializados es obstaculizada por la falta de capacitación y formación específica de magistrados y profesionales del Derecho en cuestiones ambientales. Además, la labor de los tribunales especializados es insuficiente en sí misma para asegurar garantías sustanciales.
- Persiste la grave crisis de gobernanza ambiental, marcada por el debilitamiento durante el gobierno de Jair Bolsonaro de las instituciones responsables de la supervisión y la protección, como el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama) y el Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio).
- Pese a la existencia de diversos mecanismos de participación, falta representatividad en los procesos de toma de decisiones ambientales. Además, los procesos de consulta y consentimiento de las comunidades afectadas, cuando se producen, suelen ser inadecuados.
- Las invasiones de tierras indígenas no son monitoreadas ni sistematizadas por los órganos competentes.

Recomendaciones estratégicas

Aunque el informe no tiene una sección de recomendaciones, de este se desprenden las siguientes:

- Fortalecer la independencia y los recursos del Ministerio Público y las defensorías públicas, lo que mejoraría su presencia en zonas remotas.
- Ampliar la capacitación en justicia ambiental con enfoque interseccional para jueces, fiscales, defensores y policías.
- Promover la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de Escazú como marco regional que refuerza los derechos de acceso y protege a defensores ambientales.
- Consolidar el acceso digital a la justicia, para garantizar conectividad y alfabetización digital para poblaciones vulnerables.
- Fomentar la participación social estructurada en la toma de decisiones ambientales, lo que incluye a pueblos indígenas y juventudes.

Enfoques transversales

- El informe subraya la necesidad de aplicar un enfoque interseccional, de derechos humanos y ambientalmente justo, que reconozca las múltiples formas de discriminación y exclusión.
- Se destaca la importancia del diálogo multiactor entre Estado, sociedad civil, academia y sector privado para construir soluciones inclusivas y sostenibles.

4.3. Sobre el informe “Justicia ambiental en Chile: avances, desafíos y oportunidades a la luz del Acuerdo de Escazú y el Gobierno Abierto”

Este informe, elaborado por Ezio Costa, Karla Vargas y Sofía Rivera, analiza el estado de la justicia ambiental en Chile, así como sus principales avances, limitaciones y desafíos, y finalmente propone recomendaciones para mejorar la forma como se garantiza el derecho de acceso a la justicia ambiental a partir de los estándares jurídicos establecidos en el Acuerdo de Escazú, del cual Chile es parte. Por ello, también considera los compromisos contenidos en el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú (2024-2030).

A continuación, se resumen los principales aspectos del documento:

- El informe destaca la gran importancia que tiene el acceso a la justicia para varios objetivos políticos de la organización democrática, tanto en términos generales como en materia ambiental.
- Los objetivos políticos son los siguientes:
 - » Garantizar el funcionamiento del Estado de Derecho. Sin un acceso a la justicia adecuado, es imposible que los abusos, ilegalidades y arbitrariedades de los miembros de la sociedad y sus dirigentes sean efectivamente controlados y sancionados
 - » Proteger los derechos de las personas cuya única garantía está precisamente en la posibilidad de solicitar la intervención de un tercero imparcial, el juez, cuando estos derechos sean vulnerados
 - » Conseguir la justicia en términos materiales y distributivos. Al ser el acceso a la justicia un derecho esencialmente procesal, que implica acudir ante instancias administrativas y jurisdiccionales, es muy difícil pensar que la justicia distributiva sea posible de alcanzar sin este acceso a las instancias procesales que corrigen los aspectos jurídicamente injustos producidos por el actuar de uno o más sujetos jurídicos
 - » Funcionar —en relación específica con el acceso a la justicia llevado en concreto a materias ambientales— como uno de los tres derechos de acceso o procedimentales que, conjuntamente, permiten la existencia de democracia ambiental,
- Al respecto, el informe destaca que la organización democrática ambiental se enfoca en la toma de decisiones en materia ambiental, en el entendido de que ellas no pueden ser tomadas solamente desde la abstracción y generalización que proponen las normas generales y la representación política, sino que requieren, además, de mecanismos específicos para integrar en esas decisiones a quienes son afectados directamente (y están interesados) por ellas.
- Los enfoques conceptuales antes mencionados, así como las prácticas e instituciones que lo concretan y que no están en áreas del Derecho, así como el contexto de la crisis climática y ecológica, son los factores para que el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental haya encontrado un camino propio que se distancia de la comprensión general de este derecho.

Avances normativos, institucionales y de implementación

- La Constitución Política de la República de Chile no reconoce directamente el acceso a la justicia. Sin embargo, se ha comprendido que este derecho se encuentra reconocido a través del artículo 192.3, que reconoce el derecho a “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, y establece ciertas

garantías, que si bien podrían considerarse como elementos del acceso a la justicia (derecho a la defensa jurídica, asesoría jurídica gratuita, derecho a un defensor establecido por el Estado, prohibición de comisiones especiales, derecho a un proceso previo legalmente tramitado y tipicidad de los delitos), en virtud de la historia de la norma y en su interpretación literal, se puede desprender que estas son garantías, en específico, para los procesos penales. Esta situación es materia de debates y pronunciamientos jurisdiccionales.

- A nivel de rango legal, la jurisdicción sobre materias ambientales en Chile se encuentra fraccionada y dispersa. Mientras que existen tribunales ambientales especializados, ellos solo conocen de las acciones civiles por daño ambiental, así como de aspectos contencioso-administrativos en un número acotado de procedimientos.

La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, de 1993, no reconoce el acceso a la justicia ambiental, solo regula la forma de llevar adelante algunas acciones en específico. En cambio, la Ley 20.600 del 2012 creó los tribunales ambientales, con la que inició un sistema de justicia ambiental especializado, que no forma parte del Poder Judicial, pero que se encuentra bajo la superintendencia correctiva, direccional y económica de la Corte Suprema. Además, las resoluciones de los tribunales ambientales pueden ser objeto de recursos ante la jurisdicción ordinaria de las cortes de apelaciones y la Corte Suprema.

Lo mismo sucede respecto de las demás garantías del acceso a la justicia ambiental, por ejemplo, las siguientes:

- » No se reconoce la legitimación activa amplia en todas las acciones que se contienen en la ley, sino que se reconoce legitimación activa distinta por cada acción.
- » En los aspectos no regulados por la Ley 20.600, como en los aspectos relativos a los recursos judiciales, la norma se remite a la normativa común y supletoria, esto es, el Código de Procedimiento Civil, lo que produce un gran problema para el acceso a la justicia ambiental, debido a que las normas generales no contemplan las garantías y estándares de justicia específicos de la materia ambiental.
- A nivel de rango reglamentario, no existe normativa que se refiera especialmente al acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, esta se ve garantizada cuando se trata de vías de reclamación tanto administrativa como judicial respecto de los diversos instrumentos de gestión ambiental del país contenidos en las distintas normas reglamentarias ambientales y sectoriales.
- El Acuerdo de Escazú tiene gran relevancia para Chile, pues antes de su entrada en vigor Chile se encontraba en una situación de debilidad institucional y normativa para asegurar el acceso a la justicia ambiental. El mayor hito ha sido la aprobación del Plan Nacional Participativo de Implementación de Escazú por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el 15 de abril de 2024. Actualmente, este plan incluye 236 medidas comprometidas por diversos ministerios y servicios públicos que tienen por objeto fortalecer la democracia ambiental en Chile.
- La implementación del Gobierno Abierto en Chile ha sido un proceso gradual y constante desde su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011. En el Sexto Plan de Acción, Chile ha establecido como su compromiso 9 la “Coconstrucción y difusión del Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú”. También se incluye como Desafío de Gobierno Abierto en el ámbito de Clima y Medio Ambiente el compromiso vinculado con el Plan para el Acceso a Información Científica y Tecnológica sobre Cambio Climático. Sin embargo, en torno al pilar de acceso a la justicia, no existe en el Plan de Acción vigente una mención directa para este ámbito.

- Algunos de los avances en la implementación sobre la garantía del derecho de acceso a la justicia se han dado a través de la jurisprudencia de los tribunales ambientales y de la Corte Suprema. Esto ha generado pautas de interpretación de la ley que permiten una mejor garantía del acceso a la justicia ambiental. Entre dichas pautas se contemplan las siguientes:
 - » La alta exigencia en materia de motivación, eficiencia y eficacia en los procesos y procedimientos ambientales, lo cual ahonda en los estándares de acceso a procedimientos efectivos y transparentes
 - » El desarrollo de una jurisprudencia contundente sobre daño ambiental, que amplía la legitimación activa, determina presupuestos de aplicación de la presunción de responsabilidad por daño ambiental, y precisa el concepto de significancia del daño, todo lo cual contribuye al acceso a la justicia ambiental
 - » Con la entrada en vigor de la Ley 20.600, se inició una jurisprudencia que limitaba este acceso a la justicia ya que se rechazaban gran parte de las acciones de protección ambiental cuando se tratara de impugnación de resoluciones administrativas con el argumento de que la jurisdicción competente para conocer estos asuntos eran los tribunales ambientales. Sin embargo, desde 2016 en adelante se comenzó a incorporar una nueva jurisprudencia, lo que permitió el acceso a la justicia ambiental a aquellas personas afectadas por las resoluciones administrativas que no cumplen con los requisitos restrictivos de legitimidad de las acciones de los tribunales ambientales.
 - » Cabe destacar que, actualmente, ambas líneas jurisprudenciales conviven, por lo que no hay tendencia de una sobre otra. En la jurisprudencia, gracias al reconocimiento del principio de no regresión y de progresividad contenido en el Acuerdo de Escazú, la Corte Suprema de Justicia acogió un recurso de casación, y en tal sentido permitió el acceso a la justicia sustantiva. En el mismo año, la Corte incorporó los estándares del Acuerdo de Escazú para darle contenido al principio *pro actione*, de modo que concediera legitimidad activa amplia a terceros en la causa, y para interpretar la norma aplicable de forma tal que les otorgara el plazo más amplio para la impugnación.

Desafíos

- Los principales desafíos para el acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico chileno son los siguientes:
 - » La falta de asequibilidad (es decir, el hecho de que se presentan barreras económicas y técnicas para un acceso sustantivo)
 - » La carencia de legitimación activa amplia
 - » La demora en resolución de conflictos y ejecución de sentencias
 - » La dispersión de acciones y procedimientos en materia ambiental
 - » La ausencia de organismos que representen a las personas en los conflictos ambientales
- En cuanto a la “asequibilidad a la justicia”, relacionada con la posibilidad efectiva de alcanzar la justicia, o bien la resolución de un conflicto, este enfoque va más allá del mero acceso a la justicia, es decir, de la posibilidad formal y procedimental de acceder a instancias judiciales. Se tienen limitaciones económicas que generan obstáculos a las personas y comunidades con menos capacidades económicas. Un ejemplo de estos obstáculos es que, si bien en Chile existe un organismo que presta asistencia jurídica gratuita (la Corporación de Asistencia Judicial), este no tiene

competencia en materia ambiental. También existen limitaciones de asequibilidad técnica en relación con la elaboración de la prueba, que merman la capacidad de defensa jurídica procesal en lo que respecta a la elaboración de prueba.

- Sobre el reconocimiento de la legitimación activa y sin restricciones, determinados por los estándares del Acuerdo de Escazú, pese a que los intereses difusos y colectivos del asunto ambiental han sido reconocidos en la jurisprudencia chilena, las normas relativas a la legitimación activa, en las diversas instancias judiciales existentes, reconocen el derecho a interponer las acciones ambientales de forma restrictiva, ya que exigen la relación de la persona que accione con el acto administrativo, el daño o el territorio específico. Esta restricción de la legitimación activa se da tanto en el recurso de protección ambiental como en las acciones especiales de la Ley 20.600 que crea los tribunales ambientales.
- Sobre la demora en la resolución de conflictos y la ejecución de sentencias, los procesos judiciales no garantizan una solución oportuna, ni la competencia ordinaria ni la competencia especializada de medio ambiente.
- Sobre la dispersión de acciones y procedimientos en materia ambiental, causada tanto porque la materia ambiental no es fácil de determinar en su contenido —debido a que este es amplio y subsume dentro de él una serie de otras materias que se ven relacionadas— como porque el derecho administrativo chileno está altamente dividido en sectores, lo cual impacta en materia ambiental. Esto limita la posibilidad de acceder a la justicia en tanto son demasiadas las opciones posibles para enfrentarse a un mismo conflicto, y saber cuál es la correcta o más conveniente en virtud del caso requiere de un conocimiento técnico muy particular.
- Chile carece de organismos que representen a las personas en los conflictos. No existe en el país un organismo que proporcione representación judicial a personas involucradas en un conflicto ambiental. Ello ha sido suplido, generalmente, con la representación por medio de ONG u organizaciones académicas (clínicas jurídicas). Sin embargo, son tan solo dos clínicas jurídicas en el país las que cuentan con especialidades en materia ambiental y solo tres ONG las que ofrecen servicios de representación judicial a la sociedad civil en conflictos ambientales.
- Hay una débil implementación de la participación. Aunque existe una base legal, en la práctica, la participación ciudadana es limitada, y los procesos son vistos por la ciudadanía como meramente consultivos. Además, existe asimetría de información pues hay obstáculos para el acceso oportuno y comprensible a la información ambiental por parte de las comunidades.

Sobre las lecciones de la implementación del Acuerdo de Escazú y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental en Chile a propósito de dicho acuerdo

- Chile firmó el Acuerdo de Escazú en 2018 y lo ratificó en 2022, con lo que marcó un hito relevante en su política ambiental y de derechos humanos. Sin embargo, su aplicación práctica en la jurisprudencia nacional todavía es limitada. Los tribunales ambientales y otros tribunales han incorporado principios de acceso a la justicia ambiental en sus resoluciones, pero sin hacer referencia directa al Acuerdo de Escazú. En su lugar, estos órganos han fundamentado sus decisiones principalmente en el marco general del derecho internacional de los derechos humanos
- Al respecto, en el informe se hace una revisión de cuatro experiencias sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile:
 - » Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental en la causa Rol 39-2023

- » Resolución 202399101871 dictada en procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto “Aumento Vida útil Plan Catemu”
- » Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú 2024-2030
- » Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos
- Las principales lecciones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Escazú respecto del derecho de acceso a la justicia ambiental son las siguientes:
 - » La actividad de los órganos jurisdiccionales y administrativos que han aplicado el acuerdo de Escazú han avanzado hacia una interpretación progresiva de la normativa en materia de la legitimación activa y el desarrollo de mecanismos innovadores de protección para las personas defensoras ambientales. Esto podría conducir a que no sería necesario que estos problemas de acceso deban encontrar una solución a través de reformas legislativas, sino que obedezcan a un ejercicio interpretativo de la normativa administrativa orientada por el Acuerdo de Escazú. Por ejemplo, el caso del proyecto “Aumento Vida Útil Plan Catemu” ilustra cómo las autoridades administrativas pueden desarrollar mecanismos concretos para proteger a defensores ambientales sin comprometer la transparencia del proceso.
 - » El Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos es importante porque los derechos de acceso —en particular el derecho de acceso a la justicia— no se podrán ejercer por las personas defensoras si no existe un entorno propicio y seguro para su labor. Por lo tanto, resulta fundamental que las autoridades del sistema judicial, sobre todo del ámbito penal, reaccionen de manera coordinada ante situaciones de amenaza y ataque a personas defensoras.
 - » Pese a que los avances en la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile han sido limitados hasta la fecha, el Estado chileno se ha concentrado principalmente en el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica y protocolos específicos. Al respecto, cabe destacar el mecanismo de reporte y control de los avances de las acciones comprometidas por las instituciones públicas sobre el Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú con sus más de 200 compromisos. De este modo se busca asegurar que los compromisos establecidos en el Acuerdo de Escazú no queden en meras declaraciones, sino que se traduzcan en acciones concretas y verificables.

Recomendaciones estratégicas

- Impulsar la implementación del Acuerdo de Escazú para mejorar los sistemas de información, participación y justicia en materia ambiental y, con ello, profundizar la democracia ambiental, lo que constituye un proceso de mediano plazo en el que se introducirán mejoras en sus legislaciones y prácticas. El informe recomienda que para la mejora sustantiva de la justicia ambiental en Chile se requiere, principalmente, de reformas legislativas que implementen, sin peros, los estándares del acuerdo de Escazú.
- Generar modos de generar acceso a la justicia que busquen equiparar las posibilidades de las partes involucradas en los conflictos o litigios ambientales.
- Comenzar procedimientos administrativos o judiciales frente a los problemas de poder. La respuesta es la legitimación activa amplia, contenida en el artículo 8.3.a) del Acuerdo, mientras que respecto de los técnicos que presentan las personas al momento de acceder a la justicia, la respuesta requiere de mecanismos técnicos de apoyo y especialmente de representación jurídica gratuita, tal como se señala en el artículo 8.5. del Acuerdo de Escazú. Adicionalmente, en lo que se refiere a las

dificultades probatorias, en tanto el artículo 8.3. e) establece expresamente que los Estados podrían establecer “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”.

- Promover el acceso de la justicia ambiental con una mayor aplicación del principio in dubio *pro natura*.
- Revisar la naturaleza jurídica de los procedimientos. Sobre la dispersión de los procedimientos, el informe señala que, si bien existen beneficios para el acceso a la justicia en el hecho de que algunos de ellos se centralicen en órganos especializados, tales como los tribunales ambientales, recomiendan que ello suceda solo respecto de aquellos procedimientos de naturaleza jurídica similar.

4.4. Sobre el informe “El acceso a la justicia ambiental en Colombia. Estado actual, avances y desafíos”

Este informe, elaborado por Lina Muñoz y María Padilla, examina los avances, desafíos y oportunidades en el fortalecimiento del acceso a la justicia ambiental en Colombia, dentro del contexto de un país biodiverso, con alta conflictividad socioambiental y un marco jurídico ambiental pionero en la región. Aunque se cuenta con el reconocimiento constitucional del derecho a gozar de un ambiente sano, y a que se garantiza con mecanismos como la acción popular y la tutela —que han dado lugar a importantes sentencias ambientales— hay barreras económicas, culturales, sociales y procesales que dificultan la plena consecución de este derecho.

Para superar estos obstáculos de acceso a la justicia ambiental, el informe plantea recomendaciones para la implementación del Acuerdo de Escazú. A continuación, se resumen los principales aspectos del documento.

Avances normativos e institucionales

- Dentro de los 49 artículos que la Constitución refiere directa o indirectamente a las cuestiones ambientales, se ha definido el derecho a gozar de un ambiente sano como un derecho colectivo, cuyo radio de acción va más allá de la esfera individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por ley. Como garantía de acceso a la justicia ambiental, se ha establecido la acción popular para proteger a la comunidad en sus derechos colectivos, la cual tiene una legitimación activa amplia.
- En relación con el acceso a la justicia, el artículo 2 establece el deber estatal de asegurar la vigencia del orden justo, mientras que de los artículos 1 y 13, relativos a los principios de solidaridad, igualdad y no discriminación, se desprenden la protección especial de grupos vulnerables y la distribución equitativa de los bienes ambientales. El artículo 90 se refiere a la responsabilidad patrimonial frente a los daños antijurídicos, en general, y el artículo 80 a la reparación del daño ambiental. Particularmente, el artículo 229 reconoce el acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental y las condiciones para su ejercicio se establecen en los artículos 29 y 31, que se refieren, además, a la garantía del debido proceso. Además, la Constitución Política establece acciones constitucionales por la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos, incluido el derecho colectivo consagrado a gozar de un ambiente sano (art. 79). En materia de acceso a la justicia ambiental, aunque no exclusivas para ello, se consignan los siguientes derechos: la acción de tutela (art. 86), la acción de cumplimiento (art.

87), las acciones populares y de grupo (art. 88) y las acciones de nulidad y de inconstitucional (arts. 4, 40 y 241)

- A nivel de rango legal, se han reglamentado la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991), la acción popular y la acción de grupo (Ley 472 de 1998), los medios de control de nulidad y cumplimiento, desarrollados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y en la Ley General del Ambiente; la acción pública de inconstitucionalidad o inexequibilidad (Decreto 2067 de 1991).
- En materia penal, hay legislación sobre delitos ambientales (Ley 211 de 2021)
- En materia administrativa, se considera el procedimiento sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009 y Ley 2387 de 2024).
- En materia de transparencia, se cuenta con la Ley 1712 de 2014.
- Sobre los aspectos institucionales en acceso a justicia ambiental, en Colombia los asuntos ambientales los conocen los jueces en función de la calidad de los derechos ambientales amenazados, de la entidad pública o de donde proviene la amenaza, y del tipo de responsabilidad que se pretenda derivar del daño. Es esa estructura, la división es como sigue:
 - » Corte Constitucional. Conoce de la acción pública de inconstitucionalidad y de las tutelas en sede de revisión.
 - » El Consejo de Estado. Es el máximo órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conoce del medio de control de nulidad y de cumplimiento; de la acción de tutela; de la acción popular cuando tenga como origen las acciones u omisiones de las entidades públicas y las personas privadas que desempeñen funciones administrativas; de la acción de grupo cuando tengan como origen las actividades de las entidades públicas y personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Le siguen en jerarquía los tribunales y jueces administrativos.
 - » Corte Suprema de Justicia. Es el máximo órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, conoce de la acción de tutela; de la acción popular y la de grupo en los casos que no conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y de las acciones penales. Le siguen en jerarquía los tribunales superiores del distrito judicial y los jueces civiles municipales y del circuito.
 - » Jurisdicción Especial para la Paz. Es el órgano encargado de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado colombiano, al cual se puso fin con el Acuerdo de Paz.
 - » La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, adicionalmente, tiene un rol en los procesos judiciales, y la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales es la encargada de investigarlos.
- En el nivel administrativo, las autoridades ambientales competentes para iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental son estas:
 - » Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Tiene a su cargo la evaluación y el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
 - » Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Tienen competencia para administrar los recursos naturales en su jurisdicción, lo que incluye el otorgamiento de licencias y permisos ambientales
 - » Autoridades ambientales urbanas. En ámbitos cuya población urbana sea superior al millón de habitantes, son competentes para otorgar y hacer seguimiento a licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida a las CAR.

Avances en el acceso a la justicia ambiental

- En setiembre de 2024, Colombia depositó el instrumento de ratificación del Acuerdo de Escazú. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) promueve la creación de la Comisión Interinstitucional para la implementación integral del Acuerdo de Escazú, con participación de las comunidades étnicas, organizaciones y personas defensoras del ambiente.
- A partir del proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú, hay varias acciones de instancias administrativas, tales como las siguientes:
 - » La del MADS, que promueve un proyecto de ley de modificación parcial de la Ley General Ambiental para mejorar la democratización ambiental en materia de acceso a la información, justicia y participación ambiental.
 - » La de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, que creó un grupo ad hoc para el alistamiento e implementación del Acuerdo de Escazú, y el Plan de trabajo de alistamiento del Acuerdo de Escazú 2023-2024 (el 19% de las 122 actividades corresponde al componente de justicia en temas ambientales).
- Los avances en el marco de justicia abierta en Colombia, como miembro de la AGA, se relacionan con los siguientes aspectos:
 - » Impulso de mejores canales de acceso a la justicia para la ciudadanía, en un lenguaje claro y concreto, con el fin de evitar la confusión institucional
 - » El Ministerio de Justicia de Colombia creó *LegalApp*, es una herramienta electrónica que aspira a convertirse en el “Google jurídico”. Actualmente, cuenta con “Rutas de justicia” para que todas las personas sepan cómo gestionar un trámite. Hay 650 rutas, y en materia de acceso a la justicia ambiental se tienen rutas en los siguientes temas: “Cómo se debe presentar una acción de grupo?”; “¿Qué debo hacer si conozco casos en los que se contaminan los recursos naturales (suelo, aire y agua)?”; “¿Qué debo hacer si conozco de casos en los que se afectan los recursos naturales de mi municipio indiscriminadamente?”; “¿Qué debo hacer en caso de conocer casos de tráfico o comercialización de fauna silvestre o especies amenazadas?”. También a través de *LegalApp* es posible agendar citas con consultorios jurídicos, alianzas con emisoras comunitarias. Todavía está pendiente la evaluación de impacto de esta herramienta.
 - » Además, la rama judicial cuenta en su sitio web con un tablero con información estadística del seguimiento a decisiones judiciales. A través de un tablero de control se puede consultar las estadísticas de la gestión judicial, desde 2020, por año, jurisdicción, competencia, especialidad, distrito y tipo de proceso, lo cual representa un avance importante en materia de justicia abierta.
 - » En relación con el Consejo de Estado, este ha avanzado en la adecuación de sentencias en lenguaje claro. Para ello, se incluyó la sección “Lenguaje Claro” en su sitio web, en el que se publican las decisiones de la Sección Quinta (que decide asuntos electorales) mediante infografías que resumen y explican los hechos del caso, los principales argumentos de la sentencia y las decisiones tomadas.
 - » Por su lado, la Corte Constitucional ha realizado acciones para adecuar sus sentencias con uso de lenguaje claro y mayor acceso a la información pública, a través de la creación de dos micrositios web: la *Constitución al alcance de niñas, niños y adolescentes*, y *Derechos en el Territorio*, que contiene las decisiones más emblemáticas de la Corte a favor de los derechos de las comunidades étnicas.

- Estos avances deben, sin embargo, superar la brecha digital del país: solo un 56.5% de los hogares contaba con acceso a internet, de los cuales el 66.5% se encuentra en las ciudades y un 23.8% en las áreas rurales. Esto quiere decir que más del 70% de la población rural en Colombia no tiene acceso a internet.

Jurisprudencia consolidada en los últimos años que contribuye al avance de la justicia ambiental

En el informe se destacan fallos relevantes relacionados con el derecho de acceso a la justicia ambiental:

- **Acciones de tutela** abordadas por la Corte Constitucional:
 - » Sentencia T-292 de 2014 en la que define el acceso a la justicia ambiental como el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas, sin importar su raza, color, origen nacional, cultural, educación o ingreso, en el desarrollo y aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales.
 - » Sentencia T-021 de 2019; en esta, la Corte se valió de la justicia ambiental para contrarrestar los efectos que pueden generar las medidas ambientales, a partir de cuatro elementos: la justicia *distributiva*, la *justicia participativa*, el *principio de sostenibilidad* y el *principio de precaución*.
 - » También ha establecido la procedencia de la acción de tutela por la violación de la consulta previa en proyectos que tengan una afectación directa en las comunidades étnicas en sus sentencias T-294 de 2014 y T-704 de 2016. Allí ha determinado que, a pesar de existir mecanismos en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, como la acción popular y el medio de control de nulidad, estos no son eficaces ni idóneos de cara a la urgencia de la situación por la cual se interpone la acción.
- **Acción popular** para lograr la descontaminación del río Bogotá. En la Sentencia 01-479 del 25 de agosto de 2004 de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y estudiada por el Consejo de Estado en segunda instancia, se falló en defensa del río Bogotá. La decisión buscó vincular a todos los responsables que por acción u omisión hubiesen causado la contaminación del río, para lo cual declaró la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y empresas que desde hace no menos de 20 años han realizado vertimientos domésticos e industriales al río, y también declaró la responsabilidad por omisión de las entidades estatales por no cumplir sus labores de control ambiental.
- **Acción de grupo.** Las personas afectadas por el estado del Relleno Doña Juana interpusieron acción de grupo contra el Distrito de Bogotá con el fin de que se les reconocieran los perjuicios causados por el derrumbe del relleno el 27 de septiembre de 1997. El Consejo de Estado, mediante sentencia del 1 de noviembre de 2012, declaró la responsabilidad del Distrito, condenó al pago de indemnización, que, entre otros, debe destinarse a la recuperación ambiental de los bienes colectivos afectados o amenazados, sin perjuicio de las indemnizaciones pecuniarias a favor de los integrantes del grupo, y el desarrollo de medidas de justicia restaurativa tales como la adopción de un reglamento técnico que garantice el manejo seguro de los rellenos sanitarios.
- También existen decisiones relevantes de acceso a justicia ambiental relacionadas con los siguientes mecanismos o delitos:
 - » Medio de control de nulidad
 - » Medio de control de cumplimiento

- » Delitos ambientales
- » Procedimiento sancionatorio ambiental
- La Corte Constitucional ha desarrollado decisiones innovadoras para el acceso a la justicia ambiental. El informe destaca dos fallos recientes relacionados con la protección de personas afectadas por desastres naturales, en ambos casos se presentaron argumentos importantes en materia de cambio climático. Si bien ambos fallos de tutela son emblemáticos y constituyen un precedente importante en materia de cambio climático, debe tenerse en cuenta que la reglamentación de la acción de tutela no contempla un mecanismo destinado al seguimiento del cumplimiento de órdenes, sino que, en caso de incumplimiento, procederá el incidente de desacato. En la práctica, en algunos casos, los jueces, conscientes de la necesidad de hacer seguimiento a este tipo de fallos, mediante autos, ordenan la conformación de instancias de revisión al cumplimiento.

Desafíos y obstáculos

Por un lado, el informe señala que históricamente los colombianos han tenido poca fe en su poder judicial, y consideran que son órganos permeados por la corrupción. Por otro, desde la academia se han identificado tipos de barreras para el acceso y la materialización de la justicia ambiental:

- **Barreras económicas.** Estas se manifiestan tanto en relación con el aparato judicial como en la población que acude a este.
- **Barreras culturales y sociales.** La ausencia de profesionales judiciales que manejen las distintas lenguas de estas comunidades las disuade de acudir a los tribunales. También, se ha identificado que el poco valor que se otorga a los conocimientos tradicionales también constituye un factor disuasorio para acudir a la justicia. Además, ciertas comunidades normalizan las afectaciones ambientales por falta de conocimiento, por ejemplo, con el tráfico de especies que es socialmente aceptado en ciertas regiones
- **Barreras en los procesos.** Los procesos supremamente complejos requieren de conocimientos muy especializados para su interposición, como ocurre con la acción pública de inconstitucionalidad y con la acción de nulidad.
- **Barreras en la ejecución de las decisiones.** En la práctica, estas son difíciles de ejecutar. Por ejemplo, a veces son órdenes que desde la parte técnico-ambiental no son viables. Esto sucede porque en Colombia no existe una jurisdicción especializada para temas ambientales.

También debe destacarse que la violencia contra personas defensoras ambientales pone en riesgo el ejercicio de los derechos de acceso a la justicia ambiental y la participación.

Finalmente, la ratificación del Acuerdo de Escazú y su aplicación pueden fortalecer el sistema de justicia ambiental, estandarizar los derechos de acceso y brindar mayor protección a defensores ambientales.

4.5. Sobre el informe “Acceso a la justicia ambiental en Costa Rica”

Este informe, elaborado por Irene Murillo, analiza la evolución, los logros y retos en el acceso a la justicia ambiental en Costa Rica, a los que relaciona con los estándares del Acuerdo de Escazú —que todavía no ha sido ratificado— y con los principios orientadores de Justicia Abierta. El informe señala que es la jurisdicción constitucional

la que más cumple con los estándares interamericanos y del Acuerdo de Escazú, pero destaca que el reto principal es la mora en los casos de justicia ambiental tanto a nivel judicial como administrativo.

Avances normativos e institucionales

- Costa Rica cuenta con el reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo que habilita su defensa vía amparo y otras vías judiciales.
- Existen mecanismos de acceso a la justicia ambiental en el Poder Judicial (distintas jurisdicciones), el Ejecutivo y los gobiernos locales, y el Poder Legislativo, a través de la Contraloría General de la República (para asuntos de control, eficiencia y legalidad del gasto público; y la Defensoría de los Habitantes, para la protección de los derechos humanos frente a posibles abusos del poder público). Aquí se consignan algunos hitos:
 - » En la Constitución de 1949, se creó la jurisdicción constitucional, que otorgaba competencia para declarar la inconstitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al derecho público; dirimir conflictos de competencias entre poderes del Estado; conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional y de aprobación de tratados internacionales (art. 10).
 - » La Ley de la Jurisdicción Constitucional (7135 del 11 de octubre de 1989) regula la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y los principios constitucionales y de derecho internacional o comunitario, a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Este no requiere otros recursos previos, puede ser interpuesto por cualquier persona, no sujeto a formalidades ni autenticación, se puede interponer por cualquier medio escrito
 - » En el Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508 del 28 de abril de 2006) se incluye la tutela de situaciones jurídicas de toda persona para garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo, por infracción, acción, omisión o desviación de poder.
 - » En el Código Procesal Civil (Ley 9342, del 3 de febrero de 2016, artículos 77 y siguientes), se establecen los procedimientos de tutela cautelar por pérdida, alteración o daño actual o potencial de un bien jurídico tutelado. La tutela se puede otorgar bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad.
 - » En el Código Procesal Penal (Ley 7594 del 10 de abril de 1996, principalmente los artículos 67, 140, 263, 264, 289, y artículos 122, 123 de las normas vigentes sobre responsabilidad civil del Código Penal), se establecen las normas sobre persecución de delitos de acción pública, medidas provisionales de restablecimiento a las condiciones anteriores, medidas cautelares y responsabilidad civil.
 - » En la Ley de Jurisdicción Agraria (6734 del 29 de marzo de 1982, vigente hasta el 28 de febrero de 2025), que será sustituida por el Código Procesal Agrario (Ley 9609 del 27 de setiembre de 2018), se regulan los procesos relacionados con las actividades de producción agraria y desarrollo rural, aprovechamiento de bienes o servicios ambientales y otros (art. 2). Los procesos son fundamentalmente orales, lo que evita el exceso de formalismo, y favorece la inmediatez, la concentración, la publicidad, la itinerancia y la gratuidad en los procesos (art 4).
 - » En la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República (Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992), se establece la Defensoría como órgano dependiente

del Poder Legislativo, encargado de proteger los intereses de los habitantes y velar porque el funcionamiento del sector público no viole los derechos de las personas habitantes.

- » En la Ley de acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica (9593 del 24 de julio de 2018) se obliga al Estado a garantizar el acceso a la justicia de la población indígena en consideración de sus condiciones, es decir, tomando en cuenta el derecho indígena —en lo que no transgrede los derechos humanos— y su cosmovisión. Las personas indígenas tienen derecho a una persona intérprete y traductora costeadas por el Estado, y se debe propiciar que las mujeres indígenas sean atendidas por personas de su mismo género (art. 6). Cuando la persona indígena requiera asistencia letrada y no pueda cubrir los costos, el Estado deberá proporcionarla de manera gratuita.
- » En el Código Municipal (Ley 7794 del 30 de abril de 1998) se crean las comisiones permanentes de asuntos ambientales. Tramitan las denuncias ambientales relativas a permisos de construcción, recolección de residuos sólidos y ordenamiento del territorio.
- » En la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554 del 4 de octubre de 1995), se establece el objetivo de dotar a los ciudadanos y al Estado de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 1). Se faculta a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) para establecer instrumentos y medios para dar seguimiento al cumplimiento de sus resoluciones de evaluación de impacto ambiental. Además, se establece el Tribunal Ambiental Administrativo. Sus competencias incluyen las de conocer y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias establecidas referentes a comportamientos activos y omisos contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales que puedan generar daño ambiental; establecer indemnizaciones originadas en los daños ambientales; establecer multas determinadas en leyes especiales. Las infracciones a la legislación ambiental, que no sean competencia del Tribunal Ambiental Administrativo, serán de conocimiento del Ministerio de Ambiente y Energía y su Contraloría Ambiental, a través del Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada); la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, cuando exista un expediente administrativo abierto para la actividad, obra o proyecto en cuestión; o la municipalidad (gobierno local) de la jurisdicción respectiva, cuando se trate de asuntos relacionados con los permisos de construcción.
- » En el Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo (Decreto Ejecutivo 34136 del 26 de junio de 2007), se establecen los procedimientos de funcionamiento del Tribunal Ambiental Administrativo, principal órgano para la justicia ambiental en el Poder Ejecutivo, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Se rige por los principios de oralidad, informalidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba. Sus fallos agotan la vía administrativa. Fue reformado en 2022.
- » En el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (Decreto Ejecutivo 43898 del 21 de diciembre de 2022, vigente a partir del 20 de agosto de 2023), se desarrolla el procedimiento de denuncias ambientales de actividades, obras o proyectos en etapa de evaluación o de seguimiento ambiental, lo que incluye la forma de presentar las denuncias, el trámite de la denuncia, la verificación de cumplimiento de medidas sancionatorias y el traslado de la denuncia al Tribunal Ambiental Administrativo en caso de que no tenga expediente ante Setena.

- » Además, en el informe se incluyen referencias a proyectos normativos que procuran mejorar las condiciones de acceso a la justicia ambiental. La mayoría de ellos estaban destinados a mejorar el desempeño del Tribunal Ambiental Administrativo.

Sobre los mecanismos institucionales que permiten canalizar las denuncias y la conflictividad socioambiental a niveles judicial y administrativo

En la sede judicial, las diversas vías tienen distintas características en cuanto a la materia de competencia y en cuanto a las posibilidades de acceso, que van desde la informalidad, gratuidad y amplia legitimación de la sede constitucional en materia de amparo hasta el tecnicismo y necesidad de patrocinio letrado de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se destacan los siguientes:

- **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** Atiende asuntos de derechos humanos ambientales. El amparo en materia ambiental ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales en materia de ambiente. Carece de formalidades para la interposición del amparo, y la legitimación activa es sumamente amplia. No requiere costos económicos ni patrocinio letrado, lo que ha posibilitado el acceso a las personas en toda su diversidad. Su jurisprudencia y precedentes son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma. En la jurisprudencia constitucional de fechas más recientes se ve una tendencia a la restricción en la materia constitucional, dado que se rechazan asuntos que, se indica, deben ser conocidos en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **Jurisdicción penal.** Presenta la ventaja de que las denuncias se pueden hacer en todo el país, y no requieren de inversión económica de inicio. Sin embargo, quienes denuncian no son parte del proceso, por lo que no pueden acceder al expediente. Además, la prueba puede ser muy costosa. La sede penal presenta limitaciones en cuanto a la individualización de la conducta delictiva y su autoría.
- **Jurisdicción agraria.** A partir del 28 de febrero de 2025, se amplían las competencias ambientales: los derechos reales y personales sobre bienes agrarios, los conflictos entre particulares por el aprovechamiento de bienes o servicios ambientales para actividades agrarias y la “prevención, la restauración e indemnización de daños causados por las actividades agrarias, así como aquellos que impacten tales actividades”, así como, entre otros, los temas zoo y fitosanitarios y de propiedad intelectual. El proceso agrario cuenta con defensa pública para personas de escasos recursos, con lo que resulta más accesible para las comunidades locales; además, el proceso se realiza en el terreno, lo que da mayor cercanía.
- **Jurisdicción civil.** Posibilita el cobro de daños, como proceso independiente y como acción civil resarcitoria en el proceso penal. Requiere patrocinio letrado, con costos económicos.
- **Jurisdicción contencioso-administrativa.** Es altamente técnica y formal. Requiere patrocinio letrado, incluye costos altos y, en general, no ofrece las condiciones de acceso que tienen otras de las alternativas mencionadas. Sin embargo, el artículo 108 de la Ley de Biodiversidad de 1998 dispuso que, mientras no existiera una jurisdicción ambiental especializada, lo cual a la fecha no ha sucedido, toda controversia de índole ambiental es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. La sede administrativa se caracteriza por la multiplicidad de órganos donde es posible denunciar según las competencias: en el Ministerio de Ambiente y Energía, los ministerios de Salud, Agricultura y Ganadería, el Instituto de Pesca y Acuicultura, y los gobiernos locales. La instancia principal es el Tribunal Ambiental Administrativo.

- **Organismo de Investigación Judicial.** Es la policía judicial del país, creada en 2022, que cuenta con una Sección Especializada contra los Delitos Medioambientales, como parte del Departamento de Investigaciones Criminales. Tiene competencia a nivel nacional para atender los delitos ambientales y la afectación a los recursos naturales.
- Ante la multiplicidad de instituciones donde denunciar y buscar justicia según competencias, tanto a nivel nacional como municipal, que ocasiona confusión para las personas defensoras del ambiente, se creó el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada). Esta plataforma centraliza las denuncias y las canaliza a la institución adecuada.

Jurisprudencia

- Sentencias constitucionales relevantes en cuanto acceso a la justicia ambiental:
 - » Reconoce el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; abre el acceso a la justicia constitucional y acepta una legitimación activa amplia en defensa del ambiente por intereses difusos (3705-93).
 - » Equipara los instrumentos internacionales de derechos humanos con los de derecho internacional ambiental (voto 6240-93).
 - » Amplía el acceso a la justicia ambiental, en un amparo en el que un ciudadano de la costa y un partido político local logran una orden que obliga a 34 municipalidades, dos ministerios (Salud y Ambiente) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a eliminar las fuentes de contaminación y “resolver integralmente el problema” de contaminación de la cuenca más grande del país (voto 5894-07).
 - » En 2014, se decide la reserva del conocimiento de la Sala a las violaciones groseras de los derechos constitucionales y convencionales, y el envío de otros asuntos para conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.
 - » Declara con lugar a una acción de inconstitucionalidad presentada por un grupo de organizaciones no gubernamentales ambientalistas; declara inconstitucionales los artículos legales que autorizaban la pesca de arrastre, ya que esta causa daños al fondo marino (voto 540-2013). En 2018, nuevamente la Sala Constitucional declara inconstitucional, ante una consulta legislativa, un proyecto de ley que autorizaba nuevamente dicha práctica, por ser un proyecto “sin sustento en estudios técnicos [ni] científicos que respaldaran” dicha práctica (voto 1163-2017).
- En la vía contencioso-administrativa, existen casos de alto perfil sobre conflictos socioambientales.
 - » Sobre el mismo tema de pesca de arrastre, en noviembre de 2023, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica declaró con lugar una medida cautelar y ordenó la suspensión de los nuevos estudios sobre pesca de arrastre que se llevan a cabo en aguas costarricenses, por falta de solidez técnica (Resolución 2023005361).
 - » En 2010, se anuló la concesión minera a una empresa canadiense. Los responsables de las irregularidades encontradas en el contencioso, que justificaron la anulación de la concesión, fueron absueltos en un proceso penal por ausencia de dolo.

Contribuciones de la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto para la justicia ambiental efectiva

- Desde 2012, cuando Costa Rica ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto, se estableció un foro multiactor llamado Comisión Nacional para un Estado Abierto, conformado por representantes de los tres poderes del Estado, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Esta supervisa y da seguimiento a los planes establecidos. Están incluidos en este proceso los poderes Legislativo, Judicial, así como el Tribunal Supremo de Elecciones y las municipalidades.
- Adicionalmente, existen la Comisión Nacional de Datos Abiertos y la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. Esta propone 17 medidas concretas bajo el lema “Un Gobierno Abierto, transparente y eficiente que lucha contra la corrupción”.
- Desde 2015, el Poder Judicial se ha incorporado con la aprobación de su Política de Participación Ciudadana y su Política de Justicia Abierta, y con una Comisión de Justicia Abierta con participación de la sociedad civil. Además, son pioneros en plataformas de datos abiertos y de compras públicas con estándares de apertura internacionales. Recientemente, lanzaron su Observatorio Judicial. Se ha comprometido con la disminución de los plazos de resolución judicial.

En la Política de Justicia Abierta del Poder Judicial, uno de sus temas transversales es el acceso a la justicia: “Se deberá incorporar de manera transversal la perspectiva de las poblaciones en condición de vulnerabilidad de conformidad con lo establecido en la normativa nacional, internacional y las políticas institucionales de acceso a la justicia” (Poder Judicial y CONAMAJ, 2019). No hay previsiones específicas para la justicia ambiental.

Sobre el Acuerdo de Escazú en Costa Rica y el acceso a la justicia ambiental

Costa Rica todavía no ha completado el proceso de ratificación. El informe detalla el proceso seguido e indica que, a pesar la inesperada falta de ratificación del Acuerdo, ya se ha citado en votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y esto se ha incorporado como fuente de derecho. Además, académicamente se sostiene que, a partir de la sentencia interamericana Barahona Bray vs Chile, el Acuerdo de Escazú ingresó al bloque constitucional costarricense como fuente y estándar internacional en materia de derechos humanos y medio ambiente.

Obstáculos para el acceso a la justicia ambiental

- **Los plazos de resolución de los procesos.** Son un problema importante para los procesos tanto judiciales como administrativos.
- **La ejecución plena de las resoluciones judiciales y administrativas en materia ambiental.** Esto ocurre de manera especial si se trata de procesos de ejecución prolongados, como coordinaciones interinstitucionales de largo plazo o procesos de restauración ecológica o reparación del daño complejos. Algunas veces, se hace necesario recurrir a la justicia nuevamente para lograr la ejecución de una decisión.
- **El acceso de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, en particular de las personas indígenas, mediante la implementación de la nueva normativa.** A nivel judicial existen ya esfuerzos para una Política Ambiental y una Política Indígena que están en construcción mediante procesos participativos que tienen un componente importante de rendición de cuentas.

Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental

Se toman tres casos del informe:

- Caso 1. El acceso a la justicia constitucional ambiental y su impacto en la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado
- Caso 2. El mecanismo de denuncia unificado para la justicia ambiental administrativa Sitada
- Caso 3. El Observatorio Judicial

Conclusiones y recomendaciones

- El punto más débil del acceso a la justicia ambiental en Costa Rica es la falta de respuesta pronta, pues en todas las instancias existentes hay retrasos procesales importantes. Este aspecto es uno de los compromisos de gobierno abierto del país. Se han producido avances como el inicio de la implementación del Observatorio Judicial y la Política de Participación como parte de las acciones de gobierno y justicia abiertos.
- La jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo ambiental, por sus características de sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los efectos de actos administrativos, control de convencionalidad, eficacia erga omnes y la existencia de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de sus sentencias, se constituye en la vía idónea para el acceso a la justicia ambiental.
- El Tribunal Ambiental Administrativo y el sistema centralizado de denuncias Sitada tienen pocos recursos humanos y materiales

4.6. Sobre el informe: “La implementación del Acuerdo de Escazú en México: retos y oportunidades para el acceso a la justicia ambiental”

Este informe, a cargo de Marisol Anglés y Mariana Tejado, analiza la evolución, los desafíos y las oportunidades de la regulación e implementación del derecho a un medio ambiente sano y los mecanismos procedimentales para su defensa, entre los que está el Acuerdo de Escazú. Se consideran los marcos normativos e institucionales, los espacios participativos y las condiciones para una implementación efectiva y transformadora del Acuerdo de Escazú en México.

Marco constitucional y convencional

- El derecho de acceso a la justicia está protegido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Para ello, se deberá contar con tribunales como encargados de administrar justicia a toda persona, los cuales emitirán, de forma gratuita, sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- El derecho de acceso a la justicia ambiental ha tenido en México una evolución en las últimas décadas, tanto a nivel constitucional como legal. Actualmente, constituye un pilar fundamental en la protección del medio ambiente y en la garantía de los derechos humanos relacionados con este, como los derechos al agua, a la salud y a la vida.
- El marco jurídico mexicano en materia de justicia ambiental se ha fortalecido

con la incorporación de principios internacionales del derecho ambiental, tales como los siguientes: sustentabilidad como eje rector del desarrollo económico; principio preventivo, principio precautorio, principio ‘el que contamina paga’, *in dubio pro natura*, principio de no regresión y principio de progresividad, entre otros. Estos han sido gradualmente empleados por los tribunales mexicanos en su argumentación y han contribuido a la construcción de la jurisprudencia nacional en materia de protección ambiental, que ha transitado de un enfoque eminentemente utilitarista y privatista a uno más ecosistémico y de carácter colectivo.

- En el ámbito convencional, junto con lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo Adicional a esta (Protocolo de San Salvador), así como con las interpretaciones y decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos (CIDH), se tiene indicadores de progreso sobre el contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano (OEA, 2015), que deben guiarse por los criterios siguientes:
 - » Disponibilidad
 - » Accesibilidad (física, económica, no discriminación, acceso a la información)
 - » Sostenibilidad
 - » Aceptabilidad
 - » Adaptabilidad

Los derechos de acceso: marco constitucional y legales

Derecho de acceso a la información pública

- A partir de 2015, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se cuenta con un marco normativo uniforme para garantizar el acceso a la información en los tres niveles de gobierno en el país: autoridades federales, estatales y municipales, así como las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier entidad o persona que reciba recursos públicos. Esta norma y las anteriores, desde el artículo 6 de la Constitución, reconocen el derecho de acceso a la información.
- Como parte integrante de este sistema, está la Plataforma Nacional de Transparencia, que fue desarrollada para cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información. Se compone de los siguientes sistemas:
 - » Sistema de solicitudes de acceso a la información
 - » Sistema de gestión de medios de impugnación
 - » Sistema de portales de obligaciones de transparencia
 - » Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ya no es un organismo constitucional autónomo. INAI es ahora una entidad adscrita a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno.
- Antes de los cambios de diciembre de 2024, estableció los siguientes criterios:
 - » Por regla general, la información medioambiental no es susceptible de clasificación por revestir un interés público y colectivo.
 - » La inexistencia de información debe constatarse formalmente después de realizar una búsqueda exhaustiva y tras remitir la solicitud a todos los entes competentes que pudieran o debieran tener dicha información.

- » Debe aplicarse el principio de máxima publicidad, por lo que la entidad obligada debe realizar una nueva búsqueda exhaustiva con criterio amplio a través de las unidades administrativas que, según sus funciones y atribuciones, resulten competentes.

Derecho a la participación pública

- Están constitucionalmente reconocidos los derechos de participación y de consulta, con garantías para los pueblos indígenas y las mujeres. Además, el sistema de planeación del desarrollo nacional requiere de mecanismos de participación y consulta para que estas sean democráticas y deliberativas.
- En el marco normativo ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente considera la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el apartado 2 del artículo 7, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y a elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente; así como en la participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
- El procedimiento de reunión pública aún no ha sido reglamentado, debido a ello son inexistentes los criterios o lineamientos a seguir en la realización de la consulta pública, lo que permite a la autoridad ambiental actuar discrecionalmente en estos procesos.
- En el procedimiento de evaluación del impacto ambiental no se incluye la valoración de los impactos sociales, por lo que quedan fuera las afectaciones a la salud, a la cultura y formas de vida

Derecho de acceso a la justicia

- Está reconocido en la Constitución. En la reforma constitucional de 2010, el Congreso aprobó leyes para regular las acciones colectivas, incluidas las relacionadas con la materia ambiental, las cuales están reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Estas acciones se reservaron solo al ámbito federal. Asimismo, se previó la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias para la materia ambiental.

Avances y desafíos de la justicia ambiental

Garantías de debido proceso

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido formalidades esenciales del procedimiento, que a su vez se materializan en aspectos como los siguientes:
 - » Un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables
 - » El desarrollo de un juicio justo
 - » La resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa.
- Como el juicio de amparo es un mecanismo crucial para garantizar el acceso a la justicia ambiental, los desafíos están relacionados con el tiempo que toman

los procesos, así como con la necesidad de mayor especialización ambiental por parte de los jueces.

Acciones colectivas

- Son un avance importante en la protección de derechos colectivos y ambientales. Permite que grupos organizados y entidades específicas presenten demandas conjuntas ante los tribunales federales civiles en defensa de sus derechos a través de un representante común. Son tres categorías de acciones colectivas:
 - » Acciones difusas, dirigidas a proteger derechos e intereses indivisibles de una comunidad indeterminada
 - » Acciones colectivas en sentido estricto, que buscan tutelar derechos e intereses indivisibles de un grupo determinado o determinable
 - » Acciones individuales homogéneas, orientadas a la protección de derechos o intereses divisibles de un colectivo, fundamentadas en circunstancias comunes.
- Sin embargo, la efectividad de estas acciones colectivas puede verse limitada por ciertas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Específicamente, en casos donde no sea posible la reparación directa del daño, los responsables serán condenados a pagar una compensación que se destinará a un fondo. Este fondo se utiliza para cubrir los gastos de los procedimientos colectivos y los honorarios de los representantes legales, en lugar de asegurar la restauración completa del medio ambiente afectado. Esto puede resultar en situaciones donde el daño ambiental persista a pesar de que se haya obtenido una resolución favorable en el procedimiento legal.

Juicio de amparo colectivo

- El juicio de amparo puede ser invocado por quien considere que es titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos humanos y que, con ello, se afecta su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
- La SCJN indicó que las personas que acuden en defensa del medio ambiente deben probar únicamente
 - » un agravio diferenciado, y
 - » que son beneficiarias de un servicio ambiental.
- Con ello, reafirma que no necesariamente deben demostrar el daño al medio ambiente, pues ello podría constituir la materia de fondo. Para otorgar la suspensión del acto, no puede exigirse a la parte quejosa cumplir con un estándar de certeza total o indubitable respecto al daño ambiental que impida el derecho de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental.

Denuncia popular

- La denuncia popular permite que cualquier persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades pueda denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga a lo que señala la ley marco ambiental —Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente— y

de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

- La denuncia no requiere mayores elementos de formalidad excepto que sea por escrito y que señale lo siguiente:
 - » Su nombre o razón social, domicilio, teléfono (si lo tiene) y de su representante legal
 - » Los actos, hechos u omisiones denunciados
 - » Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante
 - » Las pruebas que, en su caso, ofrezca el denunciante
- La Profepa u otras autoridades de vigilancia emiten recomendaciones ante la verificación de los incumplimientos u omisiones.
- La falta de personal es uno de los retos que enfrentan la Profepa, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y otras autoridades encargadas de la vigilancia y protección ambiental.

Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC)

- Están incorporados en el marco constitucional y legal
- La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental reconoce el derecho de toda persona de resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo y se faciliten las alternativas de solución que resulten ambiental y socialmente más positivas.
- El fin de estos mecanismos consiste en lograr la justicia restaurativa mediante la participación de la víctima u ofendido y el imputado. Su aplicación en materia ambiental es incipiente en México.

Queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

- A partir de 2011, se creó la sexta visitaduría en materia ambiental de esta Comisión.
- La CNDH puede iniciar procedimientos por quejas ciudadanas o de oficio investigando actos u omisiones administrativas de autoridades o servidores públicos que vulneren derechos humanos, con excepción del Poder Judicial Federal, y sobre temas relacionados con la violación de derechos humanos ambientales.
- Luego de la recepción de la queja, el proceso implica la solicitud de información a las autoridades involucradas y puede resultar en
 - » orientación hacia el sujeto interesado para que acuda ante la instancia correspondiente o reciba información de su interés,
 - » remisión de la queja a la autoridad competente,
 - » conciliaciones, o
 - » recomendaciones de carácter no vinculante.
- Sin embargo, si una autoridad rechaza aceptar una recomendación, debe fundar y motivar dicha negativa y puede ser llamada a comparecer ante el Senado de la República o las legislaturas estatales para explicar el rechazo a dicha recomendación.
- Los desafíos significativos en materia ambiental son, entre otros, los siguientes:
 - » Escasez de personal para investigaciones in situ,

- » Falta de capacitación y peritos especializados en temas ambientales
- » Insuficiencia de recursos y equipo para investigaciones ambientales complejas

Todo lo anterior impide que las investigaciones se hagan con la prontitud y profundidad que se requiere.

Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental

En el informe se desarrollan tres casos analizados por la SCJN en los que, se considera, existieron violaciones a derechos como al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, a la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

- **Amparo en revisión 54/2021.** Parque Marino Nacional. Se abordaron, entre otros temas, los principios ambientales, así como actuaciones puntuales para revertir, evitar o cesar el daño ambiental.
- **Amparo en revisión 307/2016.** Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero. Tres asuntos fueron claves:
 - » La SCJN señaló que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: una objetiva o ecologista y una subjetiva. Respecto de la primera, se protege al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo: por la importancia que tiene para otros organismos vivos y no solo por su utilidad para el hombre o por los efectos que su degradación podría generar en otros derechos de las personas. La segunda dimensión está más relacionada con el ser humano y con los derechos que podrían verse afectados para el hombre. La vulneración de cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.
 - » Para acreditar la legitimización activa es suficiente que la parte quejosa demuestre que habita o utiliza el “entorno adyacente” o las áreas de influencia del ecosistema que alega vulnerado; no hace falta la demostración relativa a que las normas alteren de manera inmediata el ambiente en forma actual y real.
 - » Para justificar el uso de la reversión de la carga de la prueba, basta con que el órgano jurisdiccional, por un lado, realice una valoración preliminar a partir de un enfoque de razonabilidad sobre la existencia de un riesgo o daño y, por otro, advierta la existencia de riesgo de daño o daño al medio ambiente.
- **Amparo en revisión.** Las autoridades responsables no aseguraron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información ambiental durante la creación del programa Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos. La SCJN concluyó que las autoridades deben garantizar el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental durante el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano, ya que la aplicación o materialización de este puede afectar el ecosistema del que se beneficia la población de la ciudad o el municipio donde que se pretenda ejecutar.

Conclusiones

- El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental es un pilar fundamental en la protección del medio ambiente y en la garantía de los derechos humanos relacionados con este, como los derechos al agua, a la salud y a la vida misma en todas sus formas. En México, este derecho ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, impulsada por cambios constitucionales, reformas y expedición de leyes sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia.

- En materia de acceso a la justicia ambiental, es imprescindible transitar de la vía civil hacia un debido proceso ambiental, cuyo objetivo principal sea la reparación *in natura*, *in pristinum* y, ante la imposibilidad de ello, proceder a la reparación sustituta, pero con base en elementos ambientales. Las acciones colectivas deben reformularse para enfocarse verdaderamente en beneficiar a los ecosistemas y a los elementos ambientales dañados. Es necesario optimizar el uso del amparo en materia ambiental y atender a las principales brechas entre las que está la legitimación activa, la inversión de la carga de la prueba y los efectos erga omnes de la sentencia.
- Es necesario seguir impulsando y acelerar los criterios de la SCJN en temas como los siguientes:
 - » Los costos asociados con los litigios ambientales, ya que éstos pueden ser prohibitivos para muchos individuos y comunidades afectadas
 - » La dificultad para establecer la causalidad y cuantificar los daños en casos de contaminación o degradación ambiental
 - » La lentitud de los procesos judiciales, que puede resultar en daños irreversibles al medio ambiente mientras se resuelven los casos
- Otro de los pendientes más acuciantes es contar con tribunales especializados en materia ambiental, tanto a nivel federal como estatal. Esto, además, requeriría de capacitación a las autoridades judiciales y administrativas encargadas del acceso a la justicia ambiental. Lo mismo ocurre con las fiscalías especializadas en materia penal y los organismos no jurisdiccionales.
- Finalmente, el informe subraya la necesidad de que la implementación del Acuerdo de Escazú en México se fundamente en un enfoque de derechos humanos, justicia ambiental y equidad territorial, y que lo haga teniendo en cuenta las múltiples desigualdades y violencias que enfrentan distintos grupos. También resalta el rol clave de la participación informada, vinculante y sostenida para construir una verdadera democracia ambiental en el país. El informe anexa un cuadro con las tesis y la jurisprudencia que, de manera textual, hacen referencia al Acuerdo de Escazú.

4.7. Sobre el informe “Desafíos de la justicia ambiental en Perú: Retos pendientes para el acceso y ejercicio efectivo de los derechos ambientales”

El informe, elaborado por Fátima Contreras, Diana Suárez y Wendy Ancieta, desarrolla el marco legal constitucional, legal y en materia de tratados y estándares internacionales que atañen al Perú en materia de justicia ambiental.

Desarrollo jurídico e institucional

- La justicia ambiental en el Perú ha sido desarrollada conceptualmente en marcos jurídicos específicos como la Ley General del Ambiente, a partir del reconocimiento constitucional como derecho fundamental de la persona, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Para ello, la misma Constitución ordena a los tres poderes del Estado determinar la política nacional del ambiente, promover el uso sostenible de sus recursos naturales, promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, y promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- El Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. En 2009, el Tribunal indicó que este derecho está configurado por el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. El Estado debe tutelar un ambiente que permita el desarrollo de las

personas; de lo contrario, este derecho carecería de lo sustancial. En cuanto a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, esta implica obligaciones de las autoridades, quienes deben mantener el ambiente en condiciones adecuadas para su disfrute.

Desarrollo jurídico de los derechos de acceso

- El informe considera que los derechos de acceso a la información pública, a la participación ciudadana y a la justicia cumplen tres finalidades:
 - » son derechos fundamentales en sí mismos,
 - » son derechos instrumentales para ejercer otros derechos fundamentales, y
 - » actúan como principios hermenéuticos, es decir, contribuyen a la interpretación de cuerpos normativos adoptando como posición predominante la implementación de los estándares que propiciarán el ejercicio de estos tres derechos.
- Cuando este trío de derechos se encuentra debidamente implementado, se crea un escenario democrático basado en derechos humanos. Por ello, es clave que el ejercicio de estos derechos sea conjunto, estandarizado y simétrico en tanto no se podría asegurar la efectividad de uno sin el otro.
- El informe considera que, en el Perú, estos derechos no se encuentran recogidos de la manera antes señalada (como un conjunto de derechos) aunque sí cuentan con un desarrollo a nivel constitucional, que se desprende de un abordaje a niveles legal y normativo específicos.
- En la Ley General del Ambiente (2005), se reconoce y desarrolla la conceptualización de los derechos de acceso en el ámbito ambiental. Están reconocidos como principios orientadores de la regulación y gestión ambiental.
- Estos asuntos también se encuentran desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la opinión consultiva OC-23/17 sobre las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente. Todas ellas son vinculantes para el Estado peruano.

Desarrollo jurídico e institucional del derecho de acceso a la justicia ambiental

- En la Ley General del Ambiente se define el derecho a la justicia ambiental como el derecho a que las autoridades administrativas y jurisdiccionales accionen de manera célere, sencilla y efectiva ante la afectación del ambiente y de sus componentes, así como al resguardo del derecho a la salud de las personas y, finalmente, precisa que el derecho está garantizado sin necesidad de haber un interés económico detrás del accionante.
- En materia de justicia administrativa ambiental, se regula en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, promulgada en 2009, que tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental y ejercer las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental. La potestad sancionadora de las entidades de fiscalización ambiental les permite realizar acciones de evaluación, supervisión y el ejercicio de la potestad sancionadora. Asimismo, existen recursos como el de reconsideración, ante un tribunal de fiscalización ambiental, o el recurso impugnatorio de apelación, en sede contencioso-administrativa.
- En materia de justicia penal ambiental, la Ley General del Ambiente (art. 149.1) señala que, en las investigaciones penales, es de exigencia obligatoria la emisión de un informe fundamentado por escrito de la autoridad ambiental, antes del

pronunciamiento del fiscal provincial o del fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal.

Desde 2008, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación 3476-2008-MP-FN, se crearon las primeras ocho fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) para investigar y perseguir los delitos ambientales. Si bien se han creado más de 30 Fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) y más de 15 Fiscalías de prevención del delito con competencia en materia ambiental, aún queda pendiente implementar FEMA en todos los distritos judiciales con alta incidencia de delitos ambientales, dado que hoy desempeñan esta función fiscalías especializadas en otros temas, como ocurre con las fiscalías corporativas.

En 2018, el Poder Judicial creó el Juzgado Especializado en materia ambiental de Madre de Dios, mediante Resolución administrativa 033-2018-CE-PJ. Este es el primero en su tipo en el Perú, y su competencia abarca los delitos de minería ilegal, deforestación, contaminación ambiental y delitos conexos

Este juzgado se creó en cumplimiento de uno de los compromisos contenido en el Pacto de Madre de Dios por la Justicia Ambiental, suscrito en 2017, impulsado por la presidencia del Poder Judicial y apoyado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), y suscrito por autoridades del Poder Ejecutivo, del Sistema de Justicia, organizaciones de la sociedad civil y académicos. El propósito del mencionado Pacto fue fortalecer el acceso a la justicia ambiental en el país.

Instrumentos internacionales en materia de acceso a la justicia ambiental

- En materia de acceso a la justicia, destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos. Estos instrumentos internacionales dotan de contenido al derecho a la justicia y establecen garantías mínimas para su acceso, por lo que sientan las bases para el desarrollo del derecho a la justicia ambiental propiamente dicho.
- El Perú ha suscrito, aunque no ha ratificado ni adherido el Acuerdo de Escazú, cuyo artículo 8 desarrolla directrices para resguardar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, los cuales deben ser incorporados en el marco de la legislación nacional de cada país parte. El Congreso de la República ha desestimado su ratificación en dos oportunidades, debido a diversas causas de índole política y a una campaña de desinformación.
- El Perú forma parte de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA) desde 2011, y ha presentado, hasta la fecha, cinco planes de acción de gobierno abierto (PAGA). En el quinto y último PAGA aprobado, desarrolla 13 compromisos en materia de ambiente, educación, salud, justicia abierta y parlamento abierto. Al respecto, el informe considera que el concepto de justicia ambiental abierta es un camino que merece la pena ser explorado por los gobiernos, dado que busca que el Poder Judicial, sus magistrados y representantes desarrollen funciones bajo un enfoque de transparencia y apertura a la ciudadanía, y que, de este modo, se aparta de la concepción tradicional de que la justicia debe estar alejada de la ciudadanía para garantizar su independencia e imparcialidad.
- En el proceso de acceso peruano a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cuestión de la justicia ambiental formó parte de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú (2003-2013). En esta, se recomienda:
 - » Fortalecer a los jueces y funcionarios ambientales

- » Crear tribunales ambientales especializados
- » Capacitar a las entidades públicas que administran justicia y fiscalizan el cumplimiento de las leyes
- » Asegurar el acceso a la información de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas
- » Asegurar la independencia judicial
- » Asegurar el acceso a la justicia en zonas rurales y remotas

Estas recomendaciones fueron incorporadas por el Gobierno peruano en el Plan de acción de cumplimiento de las mencionadas recomendaciones, aprobado por el Consejo de Ministros a través del Decreto Supremo 005-2017-MINAM.

Por último, en 2024 la OCDE presentó el “Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo”, en el que, aunque no se desarrolla el acceso a la justicia ambiental, sí se abordan aspectos tales como los siguientes:

- La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para mejorar la supervisión y seguimiento a las instituciones judiciales
- El enfoque basado en las personas para mejorar la atención a los usuarios y avanzar hacia la resolución efectiva de conflictos
- La implementación de un plan de acción para el fortalecimiento del acceso a la justicia en el Perú

Experiencias y prácticas innovadoras para el acceso a la justicia ambiental

El informe destaca las siguientes experiencias:

- Es relevante el reconocimiento de la figura del tercero administrado en los procedimientos de fiscalización ambiental en caso emblemático de contaminación. A pesar de la oposición de la empresa Relapasa (responsable de la contaminación ambiental causada por un derrame de petróleo en las costas de Lima) a la incorporación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) como terceros administrados, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha confirmado la participación de la SPDA como tercero administrado.
- Lo mismo ha ocurrido en otro caso seguido por el OEFA contra PetroPerú.
- El desarrollo que ha hecho el OEFA sobre los terceros administrados en materia de fiscalización ambiental es un gran avance en materia de acceso a la justicia y participación ciudadana, pues reconoce el aporte que pueden tener entidades de la sociedad civil organizada.

Desafíos y retos pendientes en materia de acceso a la justicia ambiental efectiva en el Perú

El informe destaca los siguientes desafíos:

- **Falta de reconocimiento de la figura del tercero administrado en los procesos de evaluación ambiental.** El Ministerio de Energía y Minas (Minem) ha tenido una posición contraria sobre la incorporación de la SPDA en los procesos de evaluación ambiental de planes de rehabilitación presentados por el mencionado caso del

derrame de hidrocarburos en 2022 que involucran a la empresa Relapasaa. Pese a haber sido aceptada en primera instancia, el Viceministerio de Hidrocarburos del Minem ha resuelto que la SPDA no tiene legítimo interés para actuar como parte en el proceso, que tendría acceso a “información privilegiada” y que ello le generaría “indefensión” a Relapasaa.

- **Necesidad de especialización de jueces y fiscales.** Esta situación se desprende de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de contaminación del aire de su ciudad debido a las emisiones del Complejo Metalúrgico La Oroya. La sentencia de la Corte IDH es histórica para el Perú, pues declara al Estado peruano responsable por la violación del derecho a un ambiente sano y a la salud, así como a otros derechos como la vida, la integridad personal, el acceso a la información y a la participación política.
- **Medidas para impedir la participación de organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos: una limitante para el acceso a la justicia ambiental.** En 2025, el Congreso de la República aprobó la “Ley que modifica la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI”, cuyas disposiciones tienen como finalidad restringir la labor de las organizaciones que reciben cooperación técnica internacional. Una de estas restricciones es la de que impide usar los recursos de la cooperación técnica internacional en acciones contra el Estado peruano, lo que traba la labor de entidades de la sociedad civil que han abogado y defendido los derechos humanos de las personas más vulnerables.
- **Ratificación del Acuerdo de Escazú.** Es necesario que el Gobierno reactive el proceso de adhesión, pues actualmente el país está perdiendo una oportunidad para cooperar en la aplicación efectiva de los derechos humanos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental, así como para mejorar la protección adecuada de las personas defensoras de derechos ambientales.

Conclusiones y recomendaciones

- El derecho de acceso a la justicia ambiental necesita como soporte a los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana para amplificar su efectividad y garantías.
- El Perú ha desarrollado mecanismos formales para acceder a la justicia ambiental, tanto a nivel normativo como en la creación de instituciones en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional. Sin embargo, se requiere fortalecer la institucionalidad y crear las condiciones habilitantes para que el acceso a la justicia sea efectivo, teniendo en cuenta la complejidad e irrupción creciente de los delitos ambientales.
- Para contribuir a cerrar las brechas de acceso a la justicia ambiental es necesario que el Perú se adhiera al Acuerdo de Escazú.
- Los avances registrados en la participación el marco de la fiscalización ambiental, no están en la evaluación ambiental.
- La sentencia de la Corte IDH sobre el caso de la Oroya ha sido enfática en señalar que el Estado peruano debe mejorar la capacitación y especialización de las personas que imparten justicia en nuestro país.
- Las normas y acciones que restringen el uso de fondos de la cooperación técnica internacional para procesos en contra del Estado limitan el acceso a la justicia de muchos de peruanos, quienes muchas veces recurren a organismos no gubernamentales para la defensa de sus derechos.

5. REVISIÓN, ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS CONSIDERADOS EN LAS SIETE INVESTIGACIONES SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, MÉXICO Y PERÚ

En la consideración de las buenas prácticas se ha tomado en cuenta las impulsadas tanto por entidades del Estado como por organizaciones de la sociedad civil. Para organizar las buenas prácticas, se seguirán los criterios comprometidos en el artículo 8 sobre el acceso a la justicia ambiental contenido en el Acuerdo de Escazú. Además, se añadirán las buenas prácticas cuyo tipo no esté considerado en dicho artículo, pero que sí signifiquen una mejora en el acceso a la justicia ambiental.

En el Acuerdo de Escazú, se establece claramente la interdependencia e interacción entre el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como la obligación que tienen los Estados de asegurar, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento:

- a. cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental;
- b. cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y
- c. cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. (Acuerdo de Escazú, art. 8, inc. 2).

Por ello, se considerará, cuando corresponda, esta interacción al identificar y analizar las buenas prácticas sobre acceso a la justicia ambiental contenidas en los siete estudios. Para la agrupación de las buenas prácticas, se considerará que el artículo 8 del Acuerdo establece una gama de obligaciones de los Estados para mejorar la aplicación efectiva de los derechos de acceso a la justicia ambiental orientados a los siguientes objetivos:

- **Garantizar** el derecho de acceso a la justicia ambiental
- **Facilitar** el derecho de acceso a la justicia ambiental
- **Atender** las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad
- **Asegurar** que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito
- **Promover** mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales

En el siguiente apartado, se desarrollan las principales buenas prácticas identificadas.

5.1. Buenas prácticas relacionadas con la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales

Estas se dividen según los elementos con los que cuenta el Estado para facilitar el derecho de acceso.

5.1.1. Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental

Argentina

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por Resolución de Presidencia 225/2024, la Cámara de Casación y Apelaciones en lo Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas creó la Secretaría Especializada en Materia Ambiental y de Derecho Animal, la que tiene, entre otras funciones, la de realizar todas las acciones necesarias para poder garantizar el acceso a la justicia en materia de derecho ambiental y animal, y tramitar las causas que lleguen por apelación a la Cámara en el ámbito de su competencia.

Brasil

Se aprobó la Política Nacional del Poder Judicial para el Medio Ambiente (Resolución del Consejo Nacional de Justicia 433, del 27 de octubre de 2021), que busca construir una acción estratégica de los órganos del sistema de justicia para proteger los derechos intergeneracionales al medio ambiente. La Política tiene como objetivo desarrollar directrices sobre diferentes temas relacionados con el medio ambiente. En ese marco —y en la búsqueda de garantizar la justicia ambiental, el respeto a la libre determinación de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales y extractivas, y la garantía de la consulta previa, libre e informada, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT— se crearon tribunales especializados centrados exclusivamente en cuestiones ambientales, con jueces y equipos multidisciplinares preparados para hacer frente a la complejidad técnica de estas demandas. Estos jueces son competentes para juzgar casos relacionados con la protección y recuperación del medio ambiente, actuando a menudo en colaboración con organismos medioambientales y promoviendo la mediación y la conciliación.

ANÁLISIS

- Los tribunales ambientales especializados ofrecen ventajas para lograr la justicia ambiental, principalmente porque cuentan con jueces y equipos técnicos capacitados en derecho ambiental y ciencias afines, lo que garantiza decisiones más precisas e informadas. La especialización de estos órganos judiciales permite un análisis profundo y rápido de casos complejos que implican daños ambientales y la necesidad de medidas correctoras urgentes.
- Con competencia exclusiva para tratar cuestiones ambientales, estos tribunales proporcionan un tratamiento diferenciado y priorizado de los casos, lo que facilita la cooperación con los órganos reguladores y la adopción de medidas de mediación y conciliación, esenciales para la resolución eficaz y amistosa de los conflictos. De esta forma, promueven una respuesta judicial más eficaz y sostenida, y contribuyen significativamente a la preservación del medio ambiente y a la protección de los derechos difusos y colectivos de la sociedad.
- La especialización de los tribunales ambientales promueve la priorización de estas cuestiones en el poder judicial, lo que garantiza un espacio dedicado a debatir y resolver estas cuestiones de manera institucional, independientemente de las preferencias individuales de los jueces. Esto no solo mejora la tramitación de los asuntos, sino que también pone de relieve ante los jueces las complejidades y los dilemas del Derecho ambiental, como el conflicto entre desarrollo y preservación. Además, la especialización facilita la identificación de los jueces responsables de tratar el asunto, lo que permite un seguimiento y una recogida más eficaces por parte de la sociedad de sus decisiones en materia ambiental.
- Sin embargo, la eficacia de este sistema sigue viéndose obstaculizada por la falta de capacitación y formación específica de magistrados y profesionales del

Derecho en cuestiones medioambientales. Muchos magistrados y profesionales del Derecho carecen de los conocimientos técnicos necesarios para abordar la complejidad de las cuestiones medioambientales, lo que se traduce en decisiones judiciales inadecuadas o desinformadas. Esta falta de especialización puede llevar a que se infravaloren o no se tengan en cuenta aspectos fundamentales de la protección del ambiente, especialmente en entornos remotos y llenos de particularidades, como los que se encuentran en la Amazonia.

- A esto se añade el hecho de que la labor de los tribunales especializados en medio ambiente es insuficiente en sí misma para asegurar garantías sustanciales. El magistrado de ambiente está sujeto a la actuación de otros agentes sociales y públicos, y debe juzgar estrictamente en función de las peticiones de las partes y de los elementos que obren en el expediente. Incluso en la protección de derechos difusos y colectivos, es imperativo que mantengan su imparcialidad y no puedan investigar delitos y determinar culpables de forma independiente, ni siquiera con la intención de proteger el medio ambiente.
- En vista de ello, otro reto importante es dotar a otras instituciones y a la sociedad de los medios materiales y financieros necesarios para satisfacer la demanda de una actuación proactiva en la búsqueda de la justicia ambiental. Los agentes públicos y sociales no suelen garantizar una protección ambiental adecuada. La esfera pública, en particular, se muestra a menudo ineficaz en la aplicación y represión debido a la rigidez de las estructuras burocráticas, la insuficiencia de recursos y el desajuste entre los sectores técnicos y políticos, lo que provoca fricciones que ponen en peligro la eficacia de las acciones.

Costa Rica

- Mediante Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7554 del 4 de octubre de 1995, se creó el Tribunal Ambiental Administrativo, para
 - » conocer y resolver en sede administrativa, de oficio o a instancia de parte las denuncias establecidas referentes a comportamientos activos y omisos contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales que puedan generar daño ambiental,
 - » establecer indemnizaciones originadas en los daños ambientales, y
 - » establecer multas establecidas en leyes especiales.
- Además, el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Decreto Ejecutivo 43898 (21/12/2022, vigente a partir del 20/08/2023) desarrolla el procedimiento de denuncias ambientales de actividades obras o proyectos en etapa de evaluación o de seguimiento ambiental, lo que incluye la forma de presentar las denuncias, el trámite de la denuncia, la verificación de cumplimiento de medidas sancionatorias y el traslado de la denuncia al Tribunal Ambiental Administrativo en caso de que no tenga expediente ante la Secretaría Técnica Nacional Ambientas (Setena).
- También se incluye un capítulo exclusivo sobre participación pública para las etapas de evaluación y seguimiento, y desarrolla los mecanismos de participación ciudadana: apersonamiento, consulta de expedientes, audiencias ante Setena, audiencias públicas, atención de consultas, observaciones escritas fundamentadas, denuncias y recursos administrativos y otros mecanismos de participación ciudadana.
- Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa.
- Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las infracciones a la legislación ambiental, que no sean competencia del Tribunal Ambiental Administrativo, serán

de conocimiento de alguna de las siguientes entidades: el Ministerio de Ambiente y Energía, y su Contraloría Ambiental; la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, cuando exista un expediente administrativo abierto para la actividad, obra o proyecto en cuestión; la municipalidad (gobierno local) de la jurisdicción respectiva, cuando se trate de asuntos relacionados con los permisos de construcción.

- Por ello, la multiplicidad de instituciones donde denunciar y buscar justicia según competencias, tanto a nivel nacional como municipal, resulta confusa para las personas defensoras del ambiente. Por esta razón se implementó el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada).

ANÁLISIS

El Sitada centraliza las denuncias y las canaliza a la institución adecuada. La existencia de esta multiplicidad de vías permite utilizar la vía adecuada a la naturaleza del conflicto, pero ello requiere conocimientos específicos. Como consecuencia, las personas defensoras no siempre recurren a la vía más apropiada. Esto tiene un impacto en la efectividad de las denuncias.

Costa Rica

En 2022 se creó una Sección Especializada contra los Delitos Medioambientales, como parte del Departamento de Investigaciones Criminales del Organismo de Investigación Judicial, con competencia a nivel nacional y para atender la afectación a los recursos naturales. Está a cargo, según su propia página web, de

la investigación de todos aquellos delitos relacionados con el Ambiente y delitos conexos, contemplados en el Código Penal y demás leyes especiales, como por ejemplo la Ley Forestal, Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley de Biodiversidad; Ley de Aguas, Código de Minería, Ley de Patrimonio Nacional Arqueológico, Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo, Ley de Patrimonio Histórico y Arquitectónico de Costa Rica, Ley Orgánica del Ambiente (OIJ, s.f.).

Además, ve los delitos relacionados con bienestar animal. El Organismo de Investigación Judicial es la policía judicial del país, altamente técnica en la investigación de delitos. La mencionada Unidad contaba, durante la escritura del informe correspondiente, con 18 personas funcionarias.

México

- La Constitución (artículo 102 B) establece la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su estructura interna incluye diversas visitadurías especializadas en temas específicos. En la reforma de 2011, se creó una sexta visitaduría dedicada a cuestiones ambientales. La CNDH puede iniciar procedimientos por quejas ciudadanas o puede hacerlo de oficio, investigando actos u omisiones administrativas de autoridades o servidores públicos que vulneren derechos humanos, con excepción del Poder Judicial Federal, aunque puede incluir aquellos temas relacionados con la violación a derechos humanos ambientales.
- Luego de la recepción de la queja, el proceso implica la solicitud de información a las autoridades involucradas y puede resultar en
 - » orientación hacia el sujeto interesado para que acuda ante la instancia correspondiente o se le proporciona información de su interés,
 - » remisión de la queja a la autoridad competente,
 - » conciliaciones, o

- » recomendaciones de carácter no vinculante.
- Sin embargo, si una autoridad rechaza aceptar una recomendación, debe fundar y motivar dicha negativa y puede ser llamada a comparecer ante el Senado de la República o las legislaturas estatales para explicar el rechazo a dicha recomendación.

ANÁLISIS

A pesar de estos avances, la CNDH, así como las comisiones, defensorías y/o procuradurías en materia de derechos humanos locales, enfrentan desafíos significativos en materia ambiental, tales como, entre otras, las siguientes:

- » Escasez de personal para investigaciones in situ
- » Falta de capacitación y peritos especializados en temas ambientales
- » Insuficiencia de recursos y equipo para investigaciones ambientales complejas, entre otros.

Los factores mencionados impiden que las investigaciones se hagan con la prontitud y la profundidad que se requiere.

Por otra parte, la autonomía de la CNDH también resulta preocupante. Aunque su presidente es elegido por el Senado y con un proceso de consulta pública, existe el riesgo de que una mayoría política en el Congreso pueda influir en la selección de un candidato que no actúe con plena independencia.

Perú

En 2008, por Resolución de la Fiscalía de la Nación 3476- 2008-MP-FN, se crearon las primeras ocho fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) para investigar y perseguir los delitos ambientales. Si bien se han creado más de 32 FEMA y más de 15 Fiscalías de prevención del delito con competencia en materia ambiental, aún queda pendiente implementar FEMA en todos los distritos judiciales con alta incidencia de delitos ambientales. Hoy desempeñan esta función fiscalías especializadas en otros temas, como ocurre con las fiscalías corporativas.

En 2018, el Poder Judicial creó el Juzgado Especializado en materia ambiental de Madre de Dios (Resolución administrativa 033-2018-CE-PJ.) Fue el primero en su tipo en el Perú, y con competencia sobre los delitos de minería ilegal, deforestación, contaminación ambiental y otros delitos conexos.

ANÁLISIS

Este juzgado se crea en cumplimiento de uno de los compromisos contenido en el Pacto de Madre de Dios por la Justicia Ambiental, suscrito en 2017, impulsado por la presidencia del Poder Judicial, apoyado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y suscrito por autoridades del Poder Ejecutivo, del Sistema de Justicia, y representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia. El propósito del mencionado Pacto fue fortalecer el acceso a la justicia ambiental en el país.

5.1.2. Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos

Costa Rica

El amparo en materia ambiental ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales en materia de ambiente. Carece de formalidades para la interposición del amparo, y la

legitimación activa es sumamente amplia. No requiere costos económicos ni patrocinio letrado, lo que ha posibilitado el acceso a las personas en toda su diversidad. Su jurisprudencia y precedentes son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma. En la jurisprudencia constitucional de fechas más recientes, se ve una tendencia a la restricción en la materia constitucional, dado que se rechazan asuntos con la indicación de que deben ser conocidos en la jurisdicción contencioso-administrativa.

ANÁLISIS

Se recoge la cita que hace el informe de Mario Peña y Rafael González Ballar (2024), quienes indican que

Durante la última década del siglo anterior y la primera del actual, la Sala Constitucional se posicionó como una corte verde, pionera y líder a nivel continental y global en el desarrollo y protección de los derechos ambientales. Una vez consolidada su jurisprudencia ambiental, se muestra, en la actualidad, un tanto más cautelosa, reservada y autocontenida en cuanto a ampliar los múltiples logros obtenidos durante las primeras décadas de su existencia.

Costa Rica

En la Ley de acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica (9593 de 24 de julio de 2018) se obliga al Estado a garantizar el acceso a la justicia de la población indígena en consideración de sus condiciones, tomando en cuenta el derecho indígena en lo que no transgreda los derechos humanos y su cosmovisión. Las personas indígenas tienen derecho a una persona intérprete y traductora costeadas por el Estado, y asimismo se debe propiciar que las mujeres indígenas sean atendidas por personas de su mismo género (art 6). Cuando la persona indígena requiera asistencia letrada y no pueda cubrir los costos, el Estado deberá proporcionarla de manera gratuita.

México

Desde 2015, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se cuenta con un marco normativo uniforme para garantizar el acceso a la información en los tres niveles de gobierno en el país, lo que incluye a las autoridades federales, estatales y municipales, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como cualquier entidad o persona que reciba recursos públicos. Como parte integrante de este sistema, está la Plataforma Nacional de Transparencia, que fue desarrollada para cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información. Esta se conforma por los siguientes sistemas:

- » Sistema de solicitudes de acceso a la información
- » Sistema de gestión de medios de impugnación
- » Sistema de portales de obligaciones de transparencia
- » Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

ANÁLISIS

Aquí debe considerarse que, a pesar de los avances, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ya no es organismo constitucional autónomo. El INAI es ahora una entidad adscrita a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno. Antes de los cambios de diciembre de 2024, estableció los siguientes criterios:

- Por regla general, la información medioambiental no es susceptible de clasificación, ya que reviste un interés público y colectivo.

- La inexistencia de información debe constatarse formalmente después de realizar una búsqueda exhaustiva y tras remitir la solicitud a todos los entes competentes que pudieran o debieran tener dicha información.
- Debe aplicarse el principio de máxima publicidad, por lo que la entidad obligada debe realizar una nueva búsqueda exhaustiva con criterio amplio a través de las unidades administrativas que, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, resulten competentes sobre la solicitud consistente en el número de jaguares rescatados y decomisados, así como en denuncias atendidas al respecto y, en caso de ser inexistente la información solicitada, así lo comunicará de manera fundada y documentada al interesado.

5.1.3. Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional

Costa Rica

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia atiende asuntos de derechos humanos ambientales a través de las acciones de amparo en materia ambiental, lo que ha permitido importantes desarrollos jurisprudenciales en materia de ambiente. Esta carece de formalidades para la interposición del amparo, y la legitimación activa es sumamente amplia. Por ejemplo, la Sentencia Constitucional 3705-93 reconoce el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, abre el acceso a la justicia constitucional y acepta una legitimación activa amplia en defensa del ambiente por intereses difusos.

Chile

Algunos de los avances en implementación sobre la garantía del derecho de acceso a la justicia se han dado a través de la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema, que han generado pautas de interpretación de la ley que permiten una mejor garantía del acceso a la justicia ambiental. Así, por ejemplo, se ha desarrollado una jurisprudencia sobre daño ambiental que amplía la legitimación activa, determina presupuestos de aplicación de la presunción de responsabilidad por daño ambiental y precisa el concepto de significancia del daño, todo lo cual contribuye al acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, la carencia de legitimación activa amplia se registra como uno de los principales desafíos para el acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico chileno.

México

En el sistema jurídico mexicano, las acciones colectivas, reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, representan un avance significativo en la protección de derechos colectivos y ambientales. Este mecanismo legal permite que grupos organizados y entidades específicas presenten demandas conjuntas ante los tribunales federales civiles, cuyos derechos defienden a través de un representante común. Su aplicación es particularmente relevante en ámbitos como el derecho ambiental y la protección al consumidor. El marco legal mexicano reconoce tres categorías distintas de acciones colectivas:

- *Acciones difusas*, dirigidas a proteger derechos e intereses indivisibles de una comunidad indeterminada
- *Acciones colectivas en sentido estricto*, que buscan tutelar derechos e intereses indivisibles de un grupo determinado o determinable
- *Acciones individuales homogéneas*, orientadas a la protección de derechos o intereses divisibles de un colectivo, fundamentadas en circunstancias comunes

ANÁLISIS

- Es importante señalar que la efectividad de estas acciones colectivas puede verse limitada por ciertas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. En casos donde no sea posible la reparación directa del daño, los responsables serán condenados a pagar una compensación que se destinará a un fondo. Este fondo se utiliza para cubrir los gastos de los procedimientos colectivos y los honorarios de los representantes legales, en lugar de asegurar la restauración completa del medioambiente afectado.
- Esta disposición plantea un dilema significativo en el contexto de la justicia ambiental, ya que prioriza la compensación económica sobre la restauración ecológica. Esto puede resultar en situaciones donde el daño ambiental persista a pesar de que se haya obtenido una resolución favorable en el procedimiento legal.
- La implementación de las acciones colectivas en México representa un paso importante hacia una justicia más accesible y eficiente en asuntos que afectan a grupos amplios de la sociedad. No obstante, persisten desafíos en su aplicación práctica, particularmente en lo que respecta a la reparación efectiva de daños ambientales. Estos aspectos sugieren la necesidad de una revisión y posible reforma del marco legal para asegurar que las acciones colectivas cumplan plenamente con su objetivo de protección de derechos colectivos y ambientales.

México

Se considera el caso de buenas prácticas de legitimación activa amplia: Amparo en revisión 307/2016. Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero.

- Entre los temas que abordó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estuvo el de considerar el criterio de entorno adyacente como criterios para definir la legitimación activa.
- Si bien el ambiente es un bien público cuyo daño, por lo general, no afecta a un solo sujeto, es necesario atender al cuestionamiento sobre quién puede reclamar una violación al derecho humano al medio ambiente en el juicio de amparo en México, para lo cual, en el amparo en revisión 307/2016, se realizó un análisis de la legitimación.
- Hablar de interés legítimo es garantizar el acceso a la justicia ante lesiones a intereses jurídicamente relevantes y protegidos. El interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de la especial situación que mantiene la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente con sus servicios ambientales (SCJN, 2018 y 2018b). Asimismo, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo (SCJN, 2018c).
- Se entiende, por tanto, que la afectación de los servicios ambientales es lo que permite al sujeto posicionarse de manera especial para acudir al juicio de amparo. Con base en lo anterior, se genera un equilibrio entre la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial, ya que se permite acceder a este medio de protección aunque mediante una delimitación de quién puede solicitarlo.
- Debido a las dificultades científicas que existen en varios casos para delimitar los servicios ambientales, se considera necesario aplicar el principio precautorio, es decir, la falta de evidencia científica no puede ser motivo para considerar que

cierto ecosistema no presta un servicio ambiental. Así pues, uno de los criterios para vincular a la persona con los servicios ambientales es el concepto de “entorno adyacente” (SCJN, 2018). Frente a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el entorno adyacente, así como las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Las áreas de influencia son las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente (SCJN, 2022 y SCJN, 2023a).

- Con lo ya mencionado, se concluye que existe un interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental en el caso de México, cuando hay un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado. Este vínculo puede demostrarse si se acredita habitar o utilizar el entorno adyacente al ecosistema. Por lo ya mencionado, no es necesario demostrar un daño al ambiente para acreditar el interés legítimo. Asimismo, y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo (SCJN, 2018).

Además, recientemente, la SCJN realizó una interpretación sobre la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental en contra de normas generales (el Reglamento de Gestión y Ordenamiento Territorial, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano para los Distritos Urbanos 8 y 9, todos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco). Al respecto, la SCJN continuó con la misma interpretación: señaló que para acreditar dicho interés es suficiente que la parte quejosa demuestre que habita o utiliza el “entorno adyacente” o las áreas de influencia del ecosistema que alega vulnerado (en los Distritos Urbanos 8 y 9 del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco), sin que resulte necesaria la demostración relativa a que las normas alteren de manera inmediata el ambiente en forma actual y real (SCJN, 2024).

Perú

- Existe legitimación activa en defensa del ambiente. La Ley General del Ambiente (art. 143) establece que
Están legitimados para iniciar acciones judiciales o administrativas en defensa del ambiente y los recursos naturales: a) Cualquier persona natural o jurídica, b) el Ministerio Público, c) el Defensor del Pueblo, d) las organizaciones sociales y e) las entidades públicas competentes.
Es decir, no se requiere ser afectado directo para demandar la protección del ambiente.
- Además, el Código Procesal Constitucional también establece la legitimación activa amplia para procesos de amparo, habeas data, así como para la acción popular y la acción de amparo ambiental, incluso por personas que no estén directamente afectadas.
- El Tribunal Constitucional ha reiterado que los derechos ambientales son difusos y, por lo tanto, cualquier persona o institución puede actuar para protegerlos, incluso preventivamente.

Perú

Es destacable el reconocimiento de la figura del tercero administrado en los procedimientos de fiscalización ambiental en el caso de contaminación más emblemático de los últimos años en Perú.

- A pesar de la oposición de la empresa Relapasaa (responsable de dicha contaminación) a la incorporación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

(SPDA) como tercero administrado, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha confirmado la participación de la SPDA como tercero administrado.

- Lo mismo ha ocurrido en otro caso seguido por el OEFA contra PetroPerú.

El desarrollo que ha hecho el OEFA sobre los terceros administrados en materia de fiscalización ambiental es un gran avance en materia de acceso a la justicia y participación ciudadana, pues se reconoce el aporte que pueden tener entidades de la sociedad civil organizada.

5.1.4. La posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente

Brasil

Existen acciones legales específicas destinadas a garantizar los principios ambientales de 'quien contamina paga', prevención y precaución, y la responsabilidad civil de particulares y empresas. En este sentido, destacan la acción popular y la acción civil pública.

- Por medio de la acción popular, cualquier ciudadano puede acudir a la justicia para invalidar un acto lesivo al medio ambiente del cual el Estado es responsable, y el ciudadano que interpone la acción popular está exento de las costas judiciales y de la carga de la pérdida (Constitución Federal, LXXIII, art. 5).
- La acción civil pública (prevista en la Ley Ordinaria 7.347/1985) puede ser interpuesta por el Ministerio Público, la Defensoría Pública, entes federales, partidos políticos o asociaciones autorizadas por ley, y sirve para responsabilizar civilmente a entidades públicas y privadas por daños causados al medio ambiente, en forma de reparación o indemnización.

Costa Rica

- En el Código Procesal Civil (Ley 9342 del 3 de febrero de 2016, artículos 77 y siguientes), se establecen los procedimientos de tutela cautelar por pérdida, alteración o daño actual o potencial de un bien jurídico tutelado. La tutela se puede otorgar bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad.
- En el Código Procesal Penal (Ley 7594 del 10 de abril de 1996, principalmente los artículos 67, 140, 263, 264, 289, y artículos 122, 123 de las normas vigentes sobre responsabilidad civil del Código Penal) se establecen las normas sobre persecución de delitos de acción pública, medidas provisionales de restablecimiento a las condiciones anteriores, medidas cautelares y responsabilidad civil.

México

Las reformas a la Ley de Amparo han ampliado las posibilidades de utilizar este recurso para la defensa del medio ambiente, al pasar de la exigencia de acreditar el interés jurídico para accionar en materia ambiental a reconocer el interés legítimo, lo que ha permitido a las personas accionar por la vía del amparo colectivo.

En 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que, respecto al artículo 131 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece un requisito más agravado para otorgar la suspensión del acto en "el que se acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue el amparo", por lo que es necesario que dicho artículo se interprete a la luz del artículo 8 del Acuerdo de Escazú. Ante ello, la SCJN (2023d) indicó que las personas que acuden en defensa del medio ambiente deben probar, únicamente,

- *un agravio diferenciado*, el cual se define a partir de la situación que guardan las personas o comunidades con el ecosistema que estiman vulnerado, particularmente con sus servicios ambientales, y
- que son beneficiarias de un servicio ambiental, lo cual implica que habitan o utilizan un determinado ecosistema o área de influencia y, aunque es un criterio geográfico, no puede ser entendido como uno de vecindad inmediata (“al lado de”), sino que también deben tomarse en cuenta las zonas donde impactan.

Además, señaló que no necesariamente se debe demostrar el daño al medio ambiente, pues ello podría constituir la materia de fondo. Para otorgar la suspensión del acto, no puede exigirse a la parte quejosa cumplir con un estándar de certeza total o indubitable respecto al daño ambiental que impida el derecho de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental

México

Se considera el caso de buena práctica del Amparo en revisión 54/2021, correspondiente al Parque Marino Nacional.

- El caso se centró en la emisión de autorizaciones de impacto ambiental por la ampliación del puerto sin que se evaluaran de manera integral los impactos ambientales de las obras que afectarían al Área natural protegida (ANP) (SCJN, 2022a). En el amparo en revisión, se abordaron, entre otros temas, los principios ambientales, así como actuaciones puntuales para revertir, evitar o cesar el daño ambiental, temas importantes en materia de derecho ambiental en México.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló, en este caso particular, que el principio de no regresión implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado (SCJN, 2022a). La zona de interés había sido decretada como ANP y que se realizaron modificaciones para excluir la zona de Bahía Vergara, con lo que luego se autorizó el proyecto sin considerar los efectos acumulativos que este tendría en la bahía. Por ello, la SCJN señaló que, aunque se hubiese excluido dicha bahía del polígono que delimita la ANP, esta continuaba bajo el cuidado y protección de instrumentos como la Convención de los Humedales, el Acuerdo de París y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Por lo tanto, era necesario tenerla en cuenta para la evaluación del impacto ambiental. Pensar de manera distinta no solo sería contrario al principio de no regresión, sino que también constituiría un incentivo para que las autoridades eviten el cumplimiento de sus obligaciones ambientales con tan solo excluir una zona específica del polígono que conforma estas áreas de protección.
- El principio de no regresión está relacionado con las ANP, ya que, conforme a este, se limita la posibilidad de disminuir o modificar injustificadamente cualquier nivel de protección alcanzado con la declaratoria de protección. Por otra parte, el principio de no regresión está vinculado con las generaciones futuras, ya que se entiende que cualquier disminución injustificada del nivel de protección las afectará.
- Además, en relación con las medidas para revertir, evitar o cesar el daño ambiental, como parte de los argumentos expuestos en el amparo interpuesto en contra del proyecto, se incluyó el relacionado con la falta de evaluación correcta por parte de las autoridades ambientales a los posibles impactos que se generarían. Asimismo, se señaló la existencia de una evaluación fraccionada del proyecto, lo cual era inadecuado y transgredía el derecho humano al medio ambiente.
- Ante esta situación, la SCJN reconoció que la autoridad ambiental realizó diversas

evaluaciones de impacto ambiental de manera segregada. La resolución de la Corte señaló que el proyecto no fue evaluado correctamente, ya que no se atendió a la mejor información científica disponible, ni se analizaron los diferentes impactos ambientales. Asimismo, la SCJN consideró que la autorización en materia de impacto ambiental de ampliación del Puerto de Veracruz no mencionó todos los arrecifes cercanos al sitio del proyecto, y que en las manifestaciones de impacto ambiental no se tuvieron en cuenta los impactos acumulativos que las obras autorizadas podrían tener en el Sistema Arrecifal Veracruzano (SCJN, 2022c). El máximo tribunal ha pugnado por la aplicación del principio preventivo, que es fundamental para los procesos de evaluación de impacto ambiental (SCJN, 2022b), así como el principio de precaución (SCJN, 2022d, 2022e, 2022f y 2022g).

- Como resultado, quedaron sin efecto las resoluciones de impacto ambiental ya emitidas y se requirió la emisión de nuevas, que consideran los impactos acumulativos, sinérgicos y residuales del proyecto. Por su parte, frente a aquellos daños causados, que se estuvieran causando o que se pudieran causar por el proyecto, se solicitó realizar acciones para evitarlos, revertirlos o paliarlos. Estas acciones incluían las siguientes:
 - » Elaborar un programa de trabajo para la mitigación y/o restauración del área
 - » Coadyuvar institucionalmente para el desarrollo e implementación de dicho programa
 - » Solicitar al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas que emita una opinión sobre el programa de trabajo en cuestión
 - » Solicitar al Comité Nacional de Humedales que requiera al Comité Internacional de Humedales la designación de un grupo de peritos para evaluar el sitio Ramsar y definir así el esquema para su protección a través de un programa de trabajo.

El amparo en revisión 54/2021 marca un hito significativo en la jurisprudencia ambiental mexicana, ya que la SCJN reafirmó la importancia del principio de no regresión en materia ambiental, y estableció que la protección de áreas naturales no puede disminuirse arbitrariamente, incluso cuando se modifiquen sus límites geográficos. Este criterio fortalece la defensa de los ecosistemas protegidos y establece un precedente crucial para la interpretación de las obligaciones ambientales del Estado mexicano.

ANÁLISIS

La jurisprudencia emitida tiene un carácter vinculante y obligatorio para una amplia gama de instancias judiciales en México. Esta obligatoriedad se extiende a los plenos regionales, los tribunales colegiados de Circuito y de Apelación, los juzgados de Distrito, así como a los tribunales militares, judiciales estatales y de la Ciudad de México. Además, abarca los tribunales administrativos y laborales, tanto a nivel local como federal.

México

La denuncia popular frente a las autoridades ambientales es un mecanismo relevante en México para la protección ambiental. Esta que permite que cualquier persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades puedan denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), o ante otras entidades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga lo que señalan la ley marco ambiental (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) y los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (DOF, 1988).

- La denuncia no requiere mayores elementos de formalidad excepto que se presente escrito por escrito y que señale los siguientes datos:
 - » Su nombre o razón social, domicilio, teléfono (si lo tiene), y, en caso sea, de su representante legal
 - » Los actos, hechos u omisiones denunciados
 - » Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante
 - » Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante
- Es posible hacer dicha denuncia por vía telefónica, aunque luego debe ratificarse por escrito en un término de tres días. Una vez recibida la denuncia, la autoridad notificará al denunciante el trámite que se le dará a la denuncia.
- Una vez administrada, dará conocimiento de la denuncia a las personas o autoridades a las que se le imputen los hechos a fin de que presenten las pruebas correspondientes y efectúen las diligencias respectivas para determinar si existen actos, hechos y omisiones constitutivos de la denuncia. Si bien el denunciante podrá coadyuvar con la Profepa mediante pruebas, documentación e información que estime pertinentes, no quedaba claro en la normativa ambiental si este se convierte en parte del procedimiento. Ante ello, los tribunales colegiados de Circuito (TCC, 2016) han considerado, a través de una tesis aislada, que el denunciante inclusive puede participar activamente en las visitas de inspección realizadas por las autoridades ambientales.

ANÁLISIS

Un tema pendiente en la regulación actual es que, en caso de que la autoridad que conduce la investigación de la denuncia determina que se trata de actos, hechos u omisiones en los que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante estas la ejecución de las acciones procedentes. La emisión de una recomendación no es acorde con las posibles consecuencias que podrían sufrir otros individuos al ser responsables.

5.1.5. 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

México

Se contempla la reversión de la carga de la prueba en el Amparo en revisión 307/2016. Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero.

- La reversión de la carga de la prueba en materia ambiental tiene estrecha relación con el principio de precaución, que responde a las particularidades y desafíos únicos que presentan los casos de daño ambiental. El daño ecológico no siempre es de percepción inmediata y puede existir un periodo prolongado entre el acto causante y la manifestación del daño. Además, la causalidad en el daño ambiental es frecuentemente compleja y difícil de encajar en los esquemas tradicionales de causalidad jurídica, lo que exige una interpretación amplia a la luz del principio de precaución (SCJN, 2020).
- La aplicación de este principio se fundamenta en la incertidumbre científica y/o técnica que generalmente condiciona la valoración de riesgos y daños ambientales. Opera como una pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. En este contexto, la SCJN ha reconocido que la información sobre

riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos, lo que exige un replanteamiento de las reglas tradicionales de valoración probatoria (SCJN, 2018).

- Consecuentemente, a la luz del principio de precaución, se establece la posibilidad de revertir la carga de la prueba, que se hace recaer sobre el agente potencialmente responsable del daño o riesgo ambiental. Esta herramienta jurídica permite al juzgador allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental (SCJN, 2020a). El principio de precaución en relación con la administración pública implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente (SCJN, 2018).

ANÁLISIS

- Esta reversión de la carga probatoria busca equilibrar las asimetrías de información y capacidad técnica que suelen existir entre los posibles agentes contaminantes y quienes buscan proteger el medio ambiente, ya que el eje central en la protección ambiental es salvaguardar el bien mismo y no solo hacerlo en relación con la protección de las partes.
- Para justificar el uso de la reversión de la carga de la prueba (SCJN, 2023), basta con que el órgano jurisdiccional
 - » realice una valoración preliminar a partir de un enfoque de razonabilidad sobre la existencia de un riesgo o daño, y
 - » advierta la existencia de riesgo de daño o daño al medio ambiente
- Como parte de la resolución del juicio de amparo, se solicitó a las autoridades responsables que se abstuvieran de ejecutar los actos reclamados y que se realizaran acciones para recuperar el ecosistema y sus servicios ambientales en el área del proyecto. Para conocer los daños ocasionados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) solicitó a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad estudios relacionados con la recuperación y conservación del área del manglar, mientras que a la Comisión Nacional Forestal le pidió investigar la implementación de dichas acciones de recuperación y conservación.
- Asimismo, la SCJN solicitó lo siguiente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SCJN, 2018):
 - » Un programa de trabajo para la implementación del proyecto de recuperación y conservación con lineamientos concretos de actuación que deberán llevar a cabo tanto las autoridades responsables municipales y federales —en el ámbito de sus respectivas competencias— como la empresa interesada como sujeto responsable;
 - » Un cronograma de actuación con objetivos a corto, mediano y largo plazo a partir de lo establecido en el proyecto de recuperación y conservación mencionado

A manera de conclusión de este caso, se puede señalar que la resolución del amparo en revisión 307/2016 representa un hito significativo en la jurisprudencia mexicana en materia de derechos ambientales. La SCJN ha reafirmado la importancia del derecho humano a un medio ambiente sano al destacar su doble dimensión: la protección de la naturaleza en sí misma y la salvaguarda de los derechos humanos relacionados con la salud y el bienestar de las personas. Este enfoque no solo otorga una base sólida para la defensa del medio ambiente, sino que también establece un precedente sobre la legitimación activa de aquellos que pueden verse afectados por la degradación ambiental, lo que amplía el acceso a la justicia en esta materia al incorporar el concepto de entorno adyacente.

Además, la aplicación del principio de precaución y la reversión de la carga de la prueba en casos de daño ambiental son medidas cruciales que permiten abordar las complejidades inherentes a la causalidad ambiental. Estas herramientas jurídicas buscan equilibrar las asimetrías entre los potenciales responsables del daño y quienes buscan proteger el medio ambiente, garantizando que se tomen en cuenta las incertidumbres científicas. Al exigir la conservación y recuperación de ecosistemas afectados, la SCJN no solo promueve la justicia ambiental, sino que también enfatiza la responsabilidad colectiva en la preservación de nuestro entorno natural para las generaciones presentes y futuras.

5.1.6. Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan

En los análisis efectuados, no se cuenta todavía con referencias a este tema.

5.1.7. Mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño; la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica; la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación

En los análisis efectuados, no se cuenta todavía con referencias a este tema.

5.2. Acciones que cada Parte establecerá para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales

5.2.1. Medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia

Brasil

- La Constitución Federal tiene una cláusula general que garantiza el acceso a la justicia. En el artículo 5, XXXV, estipula que “la ley no excluirá del juicio del Poder Judicial ninguna lesión o amenaza al derecho”. Como instrumento de garantía de ese derecho, el inciso LXXIV del mismo artículo garantiza la asistencia jurídica integral y gratuita como derecho constitucional a quienes comprueben insuficiencia de recursos.
- Esta disposición está regulada por la Ley 1.060/1950, que prevé la concesión de asistencia jurídica gratuita mediante una simple declaración del interesado (aunque el juez puede exigir pruebas adicionales si lo considera necesario). Según esta legislación, una persona que no disponga de recursos suficientes para pagar las costas procesales y los honorarios de abogado puede litigar ante los tribunales sin tener que correr con estos gastos.
- Aún como instrumento de acceso a la justicia, el ordenamiento jurídico brasileño incluye la Defensoría Pública como función esencial de la justicia. Prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal de 1988, la Defensoría Pública actúa en diversas áreas, entre ellas las cuestiones ambientales y la defensa de los intereses ‘transindividuales’. Además de representar a individuos en procesos judiciales, la institución promueve la educación jurídica, la mediación y la conciliación, y el litigio colectivo para proteger derechos difusos y colectivos. En lugares remotos, presta servicios móviles, con lo que busca garantizar que incluso las comunidades aisladas tengan acceso a la justicia.
- Trabajando en colaboración con universidades, ONG y otras organizaciones, la Defensoría Pública desempeña un papel vital en el control de las acciones del Estado y en la promoción de un sistema de justicia más justo y equitativo, tanto a nivel

federal como estatal, y es un instrumento extremadamente valioso para la eficacia de la justicia medioambiental en el país.

- Lo mismo ocurre con el Ministerio Público, que opera tanto a nivel federal como estatal. Previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal, es una institución permanente, esencial a la función judicial del Estado, encargada de defender el orden jurídico, el régimen democrático y los intereses sociales e individuales indisponibles. Es responsable del control externo de la actividad policial, de la investigación de delitos, de la solicitud de apertura de investigaciones policiales y de la denuncia de delitos.

México

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 17) dispone que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Para tal fin, se deberá contar con tribunales encargados de administrar justicia a toda persona; estos emitirán sus resoluciones gratuitamente y de manera pronta, completa e imparcial.
- Mediante reforma constitucional de 2010, se incluyó como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes para regular las acciones colectivas, incluidas las relacionadas con la materia ambiental, las cuales están reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.2.2. Medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo

Colombia

- Los avances en el marco de justicia abierta en Colombia, como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), se relacionan con los siguientes aspectos:
 - » El impulso de mejores canales de acceso a la justicia para la ciudadanía, en un lenguaje claro y concreto, con el fin de evitar la confusión institucional
 - » El impulso de *LegalApp*, una herramienta electrónica del Ministerio de Justicia que aspira a convertirse en el “Google jurídico”
- Actualmente, cuenta con “Rutas de justicia” para que todas las personas sepan cómo gestionar un trámite. Hay 650 rutas, y en materia de acceso a la justicia ambiental se cuenta con rutas para los siguientes temas: “Cómo se debe presentar una acción de grupo?”; “¿Qué debo hacer si conozco casos en los que se contaminan los recursos naturales (suelo, aire y agua)?”; “¿Qué debo hacer si conozco de casos en los que se afectan los recursos naturales de mi municipio indiscriminadamente?”; “¿Qué debo hacer en caso de conocer casos de tráfico o comercialización de fauna silvestre o especies amenazadas?”.
- También a través de *LegalApp*, es posible agendar citas con consultorios jurídicos y gestionar alianzas con emisoras comunitarias. Está pendiente la evaluación de impacto de esta herramienta.
- Además, la Rama Judicial cuenta en su sitio web con un tablero con información estadística del seguimiento a decisiones judiciales. A través de un tablero de control, se puede consultar las estadísticas de la gestión judicial desde 2020, por año, jurisdicción, competencia, especialidad, distrito y tipo de proceso, lo cual representa un avance importante en materia de justicia abierta.
- En relación con el Consejo de Estado, ha avanzado la adecuación de sentencias en lenguaje claro, para ello, se incluyó la sección “Lenguaje claro” en el sitio web del Consejo, en el que se publican las decisiones de la Sección Quinta (que decide asuntos electorales) a través de infografías que resumen y explican los hechos del

caso, los principales argumentos de la sentencia y las decisiones tomadas.

- Por su lado, la Corte Constitucional ha realizado acciones para adecuar sus sentencias con uso de lenguaje claro y mayor acceso a la información público, a través de creación de dos microsítios web:
 - » la “Constitución al alcance de niñas, niños y adolescentes”, y
 - » los Derechos en el Territorio, que contiene las decisiones más emblemáticas de la Corte a favor de los derechos de las comunidades étnicas.

ANÁLISIS

Estos avances deben, sin embargo, superar la brecha digital del país: solo un 56.5% de los hogares contaba con acceso a internet, de los cuales el 66.5% se encuentra en las ciudades y un 23.8% en las áreas rurales. Esto quiere decir que más del 70% de la población rural en Colombia no tiene acceso a internet.

5.2.3. Mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan

Argentina

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) creó, mediante la Acordada 16/2013, la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad, a la cual le encomendó orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, proyectos y acciones destinados a la protección del ambiente, así como contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se integró con un Comité Ejecutivo y un Comité Consultivo al que se invitaba a participar a representantes de magistrados, empleados judiciales y sindicatos.

Posteriormente, la misma CSJN, mediante Acordada 1/2014, creó bajo su superintendencia directa, la Oficina de Justicia Ambiental. Entre sus funciones, esta oficina tenía las de mejorar la gestión de los recursos, promover proyectos para la protección del ambiente, recabar datos y difundir iniciativas vinculadas con la justicia ambiental. Asimismo, se consignó que trabajaría en las áreas de capacitación, de recolección de datos y de investigación.

Argentina

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el Ministerio Público de la Defensa, a través de la Resolución Defensoría General 260/2022, estableció las funciones de la Secretaría Letrada de Derecho al ambiente sano (art. 26 CCABA) en el ámbito de la Secretaría General de Derechos Humanos y Sociales (creada por Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura 582/21 y ratificada por Resolución de Plenario CM 118/21). Entre dichas funciones, y a la luz del Acuerdo de Escazú, se pueden destacar las relativas al acceso a la información pública en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, tales como las de generar informes, análisis, propuestas, diagnósticos y dar seguimiento a las principales problemáticas ambientales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relacionadas con la política y la calidad ambiental de esta. Específicamente con relación al acceso a la justicia ambiental en el ámbito de la CABA, se considera la función de brindar asesoramiento técnico, a requerimiento de las Defensorías, que coadyuve a la incorporación de una perspectiva ambiental en los procesos judiciales.

Perú

El Observatorio de Justicia Ambiental del Poder Judicial del Perú es una plataforma institucional que tiene las siguientes funciones:

- Facilitar el monitoreo de procesos ambientales, en especial el seguimiento de causas

judiciales relevantes en materia ambiental, incluyendo delitos ambientales, acciones constitucionales, etc.

- Producir estadísticas e indicadores sobre sentencias, actores procesales, tiempos procesales, materias ambientales, etc.
- Difundir la jurisprudencia relevante: incluyendo sentencias del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y órganos internacionales
- Promover buenas prácticas judiciales ambientales

Forma parte de las acciones de implementación de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, y fue priorizada en el Pacto de Justicia Ambiental.

5.2.4. Uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho

Costa Rica

En la Ley de Acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica (9593 del 24 de julio de 2018), se obliga al Estado a garantizar el acceso a la justicia de la población indígena en consideración de sus condiciones, tomando en cuenta el derecho indígena en lo que no transgreda los derechos humanos y su cosmovisión. Las personas indígenas tienen derecho a una persona intérprete y traductora costeadas por el Estado. Además, se debe propiciar que las mujeres indígenas sean atendidas por personas de su mismo género (art 6). Cuando la persona indígena requiera asistencia letrada y no pueda cubrir los costos, el Estado deberá proporcionarla de manera gratuita.

Perú

Existen diversos mandatos constitucionales y legales que establecen la obligación de contar con intérpretes en el Perú, en los ámbitos judicial y administrativo.

- En la Constitución Política del Perú (art. 2.19), se indica que “Toda persona tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante intérprete”. Esto implica una obligación para el Estado de garantizar intérpretes en todos los procedimientos en los que una persona no hable castellano.
- El Código Procesal Penal establece que si el imputado, testigo o cualquier otra persona que deba intervenir en el proceso no comprende o no se expresa correctamente en castellano, se designará un intérprete.
- En la Ley 29735 y su Reglamento (Decreto Supremo 004-2016-MC), que regulan el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, se establece que, a fin de garantizar el acceso a la justicia con respeto de los derechos lingüísticos, las entidades públicas del Poder Ejecutivo involucradas en la administración de justicia respetan el derecho al uso del propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Se garantizará la participación de un/una intérprete o traductor/a de la lengua indígena, especializado/a en justicia intercultural, remunerado/a por la entidad que solicita el servicio.
- Además, se establece que las entidades públicas promotoras de los procesos de consulta previa sobre proyectos de inversión, medidas administrativas, planes de desarrollo —y otros que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios— deben promover que los/las participantes hagan uso de su lengua indígena u originaria, y que deben contar, de ser necesario, con los/las intérpretes que permitan la comunicación entre los/las participantes.
- Las entidades promotoras del proceso de consulta previa deben asegurar que

todo material de difusión y divulgación se realice en la lengua de los pueblos involucrados, en formato oral (registros auditivos y audiovisuales) y escrito (materiales impresos y digitales).

5.3. Atención de las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda, para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia

Brasil

Se presenta el caso de la clínica de lucha contra el trabajo esclavo.

- La Clínica de Lucha contra el Trabajo Esclavo (CCTE) surgió como respuesta a una demanda regional crítica, dada la alta incidencia de rescates de trabajadores en condiciones análogas a la esclavitud en la región. El trabajo esclavo se da en todo el país.
- Destacan negativamente los estados de Pará (12 578 rescatados), Mato Grosso (5334 rescatados) y Minas Gerais (5352 rescatados). En términos de municipios, São Félix do Xingu (Pará) tiene el mayor número de trabajadores rescatados, con un total de 1134.
- En cuanto a la lucha contra el trabajo análogo al de la esclavitud propiamente dicha, desde 2000 se ha registrado un aumento considerable del número de trabajadores rescatados en todo Brasil. En 2007, se registró un número récord de rescates, con un total de casi 6000. Sin embargo, a partir de 2008, el número fue cada vez menor, y alcanzó su nivel más bajo en 2017.
- A la luz de este diagnóstico, la Clínica de Combate al Trabajo Esclavo (CCTE) de la Universidad Federal de Pará presta asistencia jurídica a los trabajadores rescatados del trabajo esclavo contemporáneo y les proporciona apoyo jurídico gratuito, lo que incluye la presentación y el seguimiento de demandas en el Tribunal del Trabajo y el seguimiento y la asistencia a los fiscales en el Tribunal Federal en el estado de Pará.
- Además, la Clínica actúa, judicial y administrativamente, para el acceso a prestaciones sociales, como el seguro de desempleo. En 2024, la Clínica dio acceso a 16 personas a beneficios sociales y asistió a 41 personas en acciones judiciales ante el Tribunal Laboral.
- En cuanto al fortalecimiento de los órganos responsables por la transparencia y el acceso a la información, la Clínica trabaja con el sistema Ipê, que es el sistema de recolección, concentración y procesamiento de denuncias de trabajo en condiciones análogas a la esclavitud en Brasil. En 2024, la CCTE identificó 24 víctimas de trabajo esclavo en Pará y las registró en el sistema Ipê.
- Además, la Clínica promueve actividades de capacitación para operadores de justicia, el Ministerio Público y los gobiernos municipales del estado de Pará sobre el trabajo esclavo contemporáneo. De esta manera, fortalece los órganos responsables de identificar esas prácticas. En 2024, 23 funcionarios se graduaron en el curso en varias ciudades de Pará.
- Otra forma de garantizar el acceso a la información es a través de cursos impartidos en escuelas públicas de la región metropolitana de Belém sobre la práctica del trabajo esclavo.
- Por último, la Clínica cuenta con importantes estudios, en particular la base de datos sobre la jurisprudencia del Tribunal Regional del Trabajo de la Octava Región

y del Tribunal Regional Federal de la Primera Región, y el estudio sobre el trabajo infantil y el trabajo esclavo en la cadena productiva del açaí en la región de Marajó-Pa.

- En cuanto a la participación social, la CCTE trabaja para fortalecer la red de combate al trabajo esclavo en Pará, por lo que resulta parte integrante del flujo de atención a los trabajadores rescatados de situaciones análogas a la esclavitud, a lo que se suma su participación como parte de la Comisión Estatal para la Erradicación del Trabajo Esclavo en el Estado de Pará. De este modo, la Clínica actúa como representante de la sociedad civil ante los órganos responsables del seguimiento del trabajo esclavo en Pará.
- A través de convenios con la Comisión Pastoral de la Tierra, el Sindicato de Trabajadores Rurales de São Félix do Xingú y el Ministerio Público del Trabajo, la CCTE forma parte de una red de protección de denunciantes o grupos de protección de trabajadores víctimas de la esclavitud contemporánea. En este sentido, el CCTE no solo presenta demandas para proteger a estos defensores de los derechos humanos, sino que también les garantiza alojamiento y medios económicos para desplazarse, además de recurrir a los organismos responsables de su protección.
- El proyecto de la clínica del CCTE tiene un gran potencial de replicabilidad, ya que la creación de una clínica jurídica del tipo de la clínica de lucha contra el trabajo esclavo solo requiere financiación para infraestructura y personal, y la existencia de una institución de enseñanza superior responsable. Actualmente, existe colaboración con la Universidad Federal del Sur y Sudeste de Pará y con la Universidad Federal del Oeste de Pará para crear clínicas de lucha contra el trabajo esclavo en Marabá y Santarém.
- Por último, cabe destacar que el principal proyecto actualmente en ejecución en la CCTE está relacionado con el Programa de Erradicación del Trabajo en Condiciones Análogas a la Esclavitud en la Ganadería del Estado de Pará, implementado por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), que tiene como objetivo mejorar los mecanismos institucionales para reducir la incidencia de las violaciones resultantes del trabajo degradante en la ganadería. Las áreas de prevención, protección a las víctimas y persecución de los delitos de trabajo forzoso establecen actividades durante los tres primeros años de ejecución que incluyen formación, diálogo con los actores locales y coordinación para fortalecer los servicios de referencia y protección a los supervivientes. Fundada en virtud de la Ordenanza 115/2022-GD/ICJ, la clínica ha establecido un vínculo fundamental con el Programa de Posgrado en Derecho y el Programa de Posgrado en Derecho y Desarrollo en la Amazonia, acciones que refuerzan su compromiso académico y social.

Perú

La protección de las personas defensoras de derechos humanos cuenta con el “Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos” (Decreto Supremo 004-2021-JUS), que establece un conjunto de acciones articuladas entre diferentes sectores del Estado para prevenir situaciones de riesgo, adoptar medidas de protección y generar condiciones favorables para el ejercicio del derecho a defender derechos. Reconoce expresamente a las personas defensoras ambientales como un grupo particularmente vulnerable, debido a las amenazas que enfrentan por su labor frente a actividades ilegales o extractivas que afectan sus territorios.

- El mecanismo está liderado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero involucra a diversos ministerios y cuenta con mesas regionales de coordinación y monitoreo. La intervención del Estado se activa a partir de alertas o solicitudes de protección, y puede derivar en medidas preventivas o de protección individual,

como resguardo policial, comunicación directa con autoridades, y seguimiento permanente. Además, se promueve la coordinación con actores no estatales, como organizaciones de la sociedad civil, para garantizar una respuesta más integral.

- En el marco de este mecanismo, el Ministerio del Ambiente (Minam) aprobó en 2022 el “Protocolo sectorial para la actuación del Minam y sus organismos adscritos frente a situaciones de riesgo de personas defensoras ambientales”, mediante Resolución Ministerial 118-2022-MINAM. Este protocolo define las responsabilidades específicas del sector ambiental frente a denuncias o situaciones de riesgo que involucren a defensores/as del ambiente, e incluye la activación de canales de atención inmediata, la verificación de los hechos, y la articulación con el mecanismo intersectorial nacional. Incluye también medidas para asegurar la no revictimización, la confidencialidad y el enfoque intercultural y territorial.
- Este protocolo busca reforzar el rol del sector ambiente en la protección de las personas defensoras de derechos ambientales. Pese a que el Perú no ha ratificado el Acuerdo de Escazú, estas disposiciones son un avance hacia la obligación de los Estados de garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras del ambiente. Sin embargo, existen debilidades de gestión y presupuestales.

5.4. Consignación por escrito de las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación

México

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en el artículo 17, que la impartición de justicia es una función exclusiva de los tribunales legalmente constituidos, con lo que se prohíbe la justicia por propia mano. Los artículos 14 y 16 de CPEUM garantizan que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, como la libertad, propiedades o posesiones, sin un debido proceso legal ante los tribunales competentes.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2023b) ha señalado la necesidad de cubrir ciertas formalidades esenciales del procedimiento, que a su vez se materializa en

- un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables
- el desarrollo de un juicio justo, y
- la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa.

La CPEUM también protege a los ciudadanos contra actos arbitrarios de la autoridad, exigiendo que cualquier acción que afecte a una persona debe estar respaldada por un mandamiento escrito, emitido por una autoridad competente y debidamente fundamentado en la ley.

ANÁLISIS

Esta estructura legal busca garantizar un sistema de justicia equitativo y respetuoso de los derechos humanos, estableciendo salvaguardas contra el abuso de poder y promoviendo una interpretación de la ley que favorezca la protección más amplia de los derechos individuales.

5.5. Promoción de mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias

Brasil

Es el caso de la ciudad de Mariana, en el estado de Minas Gerais.

- El caso se refiere al colapso de la presa de Fundão en noviembre de 2015, debido a defectos en el sistema de drenaje de la presa. Esto llevó a la contaminación del distrito de Bento Rodrigues, en el municipio de Mariana, y a municipios de la costa del estado de Espírito Santo, por relaves de mineral, y de la cuenca del Río Doce. Todo ello provocó cambios en el modo de vida de la población local, así como la destrucción de la flora y la fauna previamente existentes. Ante el número de familias víctimas del derrumbe de la presa, que perdieron sus casas y el modo de vida que tenían antes de la catástrofe en el distrito de Bento Rodrigues, se celebró una serie de acuerdos extrajudiciales y judiciales para garantizar la asistencia técnica y financiera a las familias, con el reasentamiento de las comunidades, la reparación de los daños y el pago de indemnizaciones.
- En el contexto de estos acuerdos, el caso Mariana es un buen ejemplo de promoción de la justicia ambiental, dado que en el curso del caso se firmó un Acuerdo de Ajuste de Conducta (TAC Gob), en virtud del cual las comunidades tradicionales afectadas por el derrumbe de la presa tienen derecho a participar en los órganos decisorios y consultivos del proceso de distribución, e incluso se les garantiza el acceso a asesoramiento técnico independiente.
- En el ámbito del TAC Gob, se han establecido diferentes programas de reparación en distintas áreas, que abarcan, entre otras, la gestión de los estériles que afectaron a la cuenca del Río Doce, la reconstrucción de viviendas comunitarias, el abastecimiento de agua a los municipios afectados, los procesos de reforestación e indemnizaciones a los afectados.
- Además, cabe señalar que, en el caso, se creó un Comité Interfederativo, reformulado por el TAC-Gob. Su función es orientar, acompañar, controlar y supervisar la ejecución de las medidas impuestas a la Fundación Renova (creada con el objetivo de gestionar los fondos pagados por las empresas mineras responsables del derrumbe de la presa).
- Cabe destacar que el Comité Interfederativo está formado por representantes del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama), del Gobierno Federal, de los gobiernos de Minas Gerais y Espírito Santo, de los municipios afectados, de las comunidades damnificadas, de la Defensoría Pública y del Comité de Cuenca del Río Doce, lo que refleja la cooperación de las instituciones en la implementación de medidas de recuperación de los daños causados por la catástrofe.
- En el ámbito de la justicia internacional, una de las empresas mineras responsables del derrumbe de la presa está siendo condenada a pagar una indemnización por los daños medioambientales que se produjeron, ante un tribunal británico, por valor de 36 000 millones de libras, lo que demuestra el cumplimiento de las medidas sancionadoras internacionales, a pesar de que el caso tuvo lugar en una jurisdicción diferente; esto promueve la garantía del derecho de acceso a la justicia medioambiental para las víctimas.
- Más allá del aspecto judicial, el caso Mariana culminó en la promulgación de la Ley 23.291/2019 en el estado de Minas Gerais, que establece la política de seguridad de represas del estado, que prevé los siguientes principios a ser observados en su implementación:

- » Prevalencia de la norma más protectora del medio ambiente y de las comunidades potencialmente afectadas por los proyectos
- » Prioridad de las acciones de prevención, fiscalización y monitoreo por parte de los órganos y entidades ambientales competentes del estado, lo que llevó al establecimiento de una política de protección ambiental para estos casos en el estado

México

- Los antecedentes de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) surgen en 1997 como política institucional de los poderes judiciales locales. En 2008, se llevó a cabo la reforma penal, que mediante el artículo 17 constitucional, incorpora a los MASC como parte integral del derecho de acceso a la justicia, mediante la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Posteriormente, el 5 de febrero de 2017, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de MASC, con excepción de la materia penal, pues esta ya había sido regulada previamente (artículo 73, fracción XXIX-A).
- La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), dedica un capítulo completo a los MASC. En su artículo 47, reconoce el derecho de toda persona a resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo y se faciliten las alternativas de solución que resulten ambiental y socialmente más positivas. Entre las materias que podrán ser materia de los MASC, están todas o algunas de las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en el artículo 47 de la LFRA, en relación con los hechos relativos al daño ocasionado al ambiente, la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar de las personas, las obligaciones de reparación y compensación ambiental, así como la acción, pretensiones y desistimiento materia del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, siempre que no se afecten la moral, los derechos de terceros, ni se contravengan las leyes ambientales, las disposiciones de orden público y los tratados internacionales de los que México sea parte (LFRA, art. 48).
- Tratándose de conductas constitutivas de delitos contra el ambiente, respecto de las que no proceda el perdón o el desinterés jurídico de la víctima o de la procuraduría, los MASC se regularán en términos del Título Tercero de esa Ley y del Código Federal de Procedimientos Penales.
- Como se advierte, el fin de estos mecanismos consiste en lograr la justicia restaurativa, mediante la participación de la víctima u ofendido y el imputado, para buscar la solución a las controversias derivadas del hecho calificado como delito.
- Es importante hacer notar que la aplicación de los MASC en materia ambiental es incipiente en México, por lo que una vez en vigor la Ley General sobre estos mecanismos, se podrá hacer uso de ellos y valorar su eficacia.

6. TENDENCIAS REGIONALES EN EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Considerando los informes de los siete países, se identifican las siguientes.

6.1. Tendencias regionales

- Reconocimiento constitucional generalizado del derecho a un ambiente sano
- Reconocimiento legal del derecho de acceso a la justicia ambiental
- Expansión progresiva de leyes ambientales y procesales en la mayoría de los países
- Aumento del protagonismo judicial y administrativo en defensa de derechos colectivos
- Creciente participación de la sociedad civil y del litigio estratégico
- Incorporación parcial del Acuerdo de Escazú como estándar de referencia regional

6.2. Avances significativos

- Creación de tribunales ambientales especializados
- Creciente uso de las acciones de tutela y amparo ambientales
- Sentencias paradigmáticas en casos que impactan y contribuyen al mejoramiento de la política e institucionalidad ambiental nacionales
- Desarrollo de redes y observatorios para monitorear la implementación del Acuerdo de Escazú

6.3. Retrocesos observados

- Falta de ratificación del Acuerdo de Escazú en Brasil, Costa Rica y Perú
- Debilitamiento de estructuras ambientales por decisiones gubernamentales o parlamentarias recientes
- Reducción de presupuestos ambientales y debilitamiento de fondos de protección

6.4. Oportunidades regionales

- Implementación articulada del Acuerdo de Escazú con planes regionales y nacionales
- Cooperación entre fiscalías, tribunales y defensorías especializadas
- Fortalecimiento de redes regionales para el intercambio técnico y jurisprudencial
- Incorporación de enfoque de derechos humanos y justicia climática en la formación judicial
- Alineamiento con estándares del Acuerdo de Escazú, OCDE, Gobierno abierto, Corte IDH

6.5. Desafíos persistentes

- Acceso desigual a la justicia ambiental en zonas rurales, indígenas y marginales
- Carencia de mecanismos adecuados para la protección de defensores ambientales
- Barreras económicas, geográficas, técnicas, lingüísticas y de género
- Fragmentación normativa, dispersión y centralismo de competencias institucionales
- Ausencia de órganos judiciales especializados en varios países

7. PRINCIPALES RECOMENDACIONES BASADAS EN LOS INFORMES NACIONALES

Las prioridades para el mejoramiento de la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú se centran en las prioridades de resolver las desigualdades y limitaciones en la aplicación del derecho de acceso a un ambiente limpio, saludable y sostenible, garantizar la participación ciudadana; proteger a los defensores ambientales y fortalecer los marcos legales e institucionales. Estas prioridades están alineadas con el Acuerdo de Escazú y otras iniciativas regionales e internacionales. A continuación, se señalan las principales recomendaciones.

7.1. Ratificación o adhesión del Acuerdo de Escazú

Es altamente recomendable que los países que han firmado pero todavía no se han adherido al Acuerdo procedan a hacerlo. Para ello, es necesario considerar las mejoras que se vienen registrando en las capacidades para garantizar el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales en los países que ya lo han hecho y, además, teniendo en cuenta también los beneficios derivados de la cooperación regional y del intercambio de las buenas prácticas registradas. Su ratificación es una prioridad para alinear las políticas nacionales con estándares regionales.

7.2. Fortalecimiento normativo e institucional

- Impulsar, desde cada país, una agenda nacional para armonizar su marco normativo e institucional los estándares y herramientas contenidas en el Acuerdo de Escazú, especialmente el artículo 8
- Asegurar la autonomía y recursos adecuados para fiscalías, defensorías y tribunales ambientales
- Garantizar capacidades para la ejecución efectiva de sanciones administrativas y medidas correctivas
- Crear tribunales en los ámbitos jurisdiccionales y administrativos especializados para atender la creciente cantidad y la mayor complejidad de casos de conflictos y de injusticia ambientales
- Mejorar la articulación en materia ambiental entre la justicia jurisdiccional y la administrativa
- Focalizar territorialmente las medidas de fortalecimiento, especialmente en áreas con proceso de degradación ambiental o también llamadas “zonas de sacrificio” por la contaminación industrial
- Fortalecer sustantivamente las capacidades para enfrentar multisectorialmente la criminalidad ambiental nacional y transnacional, que experimenta un crecimiento que traba o impide el cumplimiento de las políticas ambientales y que amenazan la vida y seguridad de las personas defensoras de derechos ambientales
- Establecer coordinaciones efectivas entre los sistemas nacionales de gestión ambiental y los sistemas de justicia

7.3. Mejorar de los procedimientos judiciales y administrativos ambientales

- Reconocer la legitimación activa amplia, lo que permite que cualquier persona acceda a la justicia para la defensa del ambiente
- Avanzar en la reducción de la complejidad procedimental, simplificando

los trámites y exigencias probatorias para las comunidades en situación de vulnerabilidad, así como el establecimiento de protocolos diferenciados para casos de pueblos indígenas, mujeres rurales y defensores ambientales

- Mejorar el acceso a peritajes y pruebas técnicas
- Evaluar la creación de fondos públicos para financiar peritajes técnicos independientes en casos ambientales

7.4. Transparencia y trazabilidad de los casos

- Implementar sistemas públicos de información y seguimiento de casos ambientales, como observatorios judiciales
- Publicar sentencias relevantes y consolidar jurisprudencia ambiental
- Publicar estadísticas anuales sobre la medición del desempeño del acceso de justicia ambiental considerando los aspectos del artículo 8 del Acuerdo de Escazú

7.5. Acceso efectivo para poblaciones vulnerables

- Fortalecer la defensa legal gratuita, con peritajes independientes e intérpretes en lenguas originarias.
- Establecer mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas, mujeres y comunidades rurales. Estas medidas específicas pueden ser temporales, pero deben ser proporcionales para corregir desigualdades estructurales que afectan a ciertos grupos históricamente discriminados o excluidos del acceso a la justicia ambiental. Se incluye la creación de juzgados especializados en territorios de alta conflictividad ambiental, la disponibilidad de intérpretes y peritos interculturales durante procesos judiciales, la reducción o exoneración de tasas judiciales para comunidades en situación de pobreza, la creación de programas de formación específica para operadores de justicia en contextos territoriales e indígenas.

7.6. Desarrollo de programas de capacitación y formación en derecho y justicia ambiental

- Incorporar contenidos de justicia ambiental y climática, derechos colectivos, pluralismo jurídico en las escuelas judiciales, los ministerios públicos, los ámbitos de justicia administrativa ambiental y en la policía
- Impulsar redes de formación regional con apoyo de Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la sociedad civil.

7.7. Protección de personas defensoras ambientales

- Garantizar un entorno seguro y propicio para el ejercicio de las personas defensoras de derechos ambientales. Los Estados deben adoptar medidas preventivas y de emergencia para reducir la violencia contra líderes ambientales. Es crucial implementar políticas de protección y sanciones contra los responsables. Esto incluye asignar recursos necesarios para aplicar los mecanismos de protección efectivos, especialmente en la Amazonía.
- Crear o fortalecer protocolos de protección integral y mecanismos de alerta temprana.
- Tipificar y sancionar adecuadamente delitos contra defensores/as del ambiente.
- Desarrollar programas de formación dirigidos a funcionarios públicos de los sistemas de justicia y organizaciones sociales con un enfoque de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2023). *Guía de implementación del Acuerdo de Escazú*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- González Ballar, R. y Peña, M. (21 de junio de 2024). A treinta años de la reforma ambiental en la Constitución Política. Artículo en DELFINO.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2015). Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”. Washington, D.C.
- Organismo de Investigación Judicial [OIJ]. (s.f.). Página oficial. Sección Especializada en Delitos Ambientales y de Bienestar Animal. <https://sitiooj.poder-judicial.go.cr/index.php/oficinas/departamento-de-investigaciones-criminales/delitos-ambientales>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2018). Amparo en revisión 307/2016. Ministra Ponente Norma Lucía Piña Hernández. 14 de noviembre de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2018a). Tesis aislada 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, p. 309. Registro digital: 2018636.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2018b). Tesis aislada 1a. CCXCI/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 335, Registro digital: 2018693
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2018c). Tesis aislada 1a. CCXC/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 335. Registro digital: 2018694
- Poder Judicial y CONAMAJ. (2019). Política de Justicia Abierta. Sesión 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena. Poder Judicial de Costa Rica. https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/images/AcercaDe/Politica_de_Justicia_Abierta.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]. (2019). *Estado de Derecho Ambiental: Primer informe global*. <https://www.unep.org/es/resources/informe-de-evaluacion/estado-de-derecho-ambiental-primer-informe-global>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2022). Jurisprudencia, 1a./J. 8/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, abril de 2022, Tomo II, p. 846, abril 2022. Registro digital: 2024385
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023). Protocolo para Juzgar casos que involucren derechos de acceso en materia ambiental Acuerdo de Escazú, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023a). Jurisprudencia 1a./J. 79/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2 de junio de 2023. Registro digital: 2026571.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México [SCJN]. (2023b). Jurisprudencia, 1a./J. 29/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Registro digital: 2026079.

Sobre los autores y autoras

País	Autores y autoras	Breve descripción / reseña de autores y autoras
Presentación	José Luis Caballero	Presidente de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH). Cuenta con licenciatura, maestría y doctorado en Derecho y, desde hace 27 años, trabaja como académico e investigador en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México, del que fue su director. Es también miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de México desde 2009.
Introducción	Carol Mora Paniagua	Directora de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Abogada ambientalista titulada con mención sobresaliente por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con Diploma de Posgrado en Derechos Humanos, y Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de Recursos Naturales por la misma casa de estudios. Ha realizado estudios de maestría en Derechos Humanos en la PUCP y en Derecho en la Universidad del Rosario de Colombia.
Argentina	Florencia Gómez	Abogada experta en políticas de tierras rurales. Consultora internacional. Fue secretaria de Política Ambiental en Recursos Naturales de Argentina. Cuenta con una amplia experiencia en políticas ambientales y derechos humanos. Actualmente, es directora de Relaciones Institucionales en CEPPAS y cocoordinadora del Observatorio de Implementación del Acuerdo de Escazú.
Brasil	Lise Tupiassu Merlin	Profesora titular de Derecho en la Universidad Federal de Pará (Brasil), donde se desempeña como prorectora de Relaciones Internacionales y directora de la Clínica de Derechos Humanos de la Amazonía. Doctora en Derecho por la Université Toulouse 1 Capitole, con un posdoctorado en financiamiento climático en la Columbia University; magíster por la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Su trayectoria académica y de investigación se centra en justicia fiscal, gobernanza ambiental y tributación en contextos de transición energética y desarrollo sostenible en la Amazonía.

País	Autores y autoras	Breve descripción / reseña de autores y autoras
Chile	Ezio Costa Cordella	Profesor y subdirector del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile y director ejecutivo de la ONG FIMA. Abogado por la Universidad de Chile, magíster por London School of Economics and Political Science y doctor en Derecho por la Universidad de Chile.
	Karla Vargas Arancibia	Abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Diplomada en Derecho de Aguas, Medio Ambiente y Cambio Climático por la misma casa de estudios. Encargada de Procesos Territoriales de la ONG FIMA.
	Sofía Rivera Berkhoff	Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Investigadora del área de estudios de la ONG FIMA. Maestranda en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile y la Universität Heidelberg.
Colombia	Lina Muñoz Ávila	Directora de la maestría en Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad del Rosario. Consultora internacional y exasesora jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Abogada por la Universidad del Rosario, magíster por la FLACSO de Argentina y doctora con los máximos honores por la Universidad del Rosario.
	María Elvira Padilla Ciodaro	Abogada, magíster en Derecho Ambiental y Energético y especialista en Derecho Ambiental y Administrativo. Es profesora de la Especialización en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Investiga temas sobre el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.
Costa Rica	Irene Murillo Ruin	Representante electa del Público y miembro de la Mesa Directiva del Acuerdo de Escazú. Abogada por la Universidad de Costa Rica, especialista en derecho ambiental y en ordenamiento territorial. Conciliadora por la Escuela Judicial de Costa Rica. Consultora nacional e internacional. Exdirectora del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Cedarena) y exprofesora de la Universidad Nacional de Costa Rica.

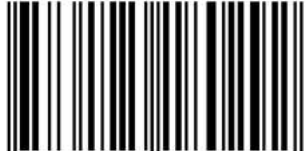
País	Autores y autoras	Breve descripción / reseña de autores y autoras
México	Marisol Anglés Hernández	Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Investigadora a tiempo completo por oposición en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y coordinadora del Programa de Posgrado en Derecho (UNAM). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.
	Mariana Tejado Gallegos	Doctora en Derecho en México certificada como Foreign Legal Consultant por la Suprema Corte de Justicia de Texas. Socia en los despachos Green Business Partners y Ball PLLC. Exdirectora del área ambiental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México.
Perú	Fátima Contreras Tellez	Coordinadora de gestión de proyectos de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA. Abogada por la universidad Inca Garcilaso de la Vega, con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con experiencia en temas sobre la legislación sobre los recursos naturales, soluciones basadas en la naturaleza, participación ciudadana y democracia ambiental.
	Diana Suárez Galindo	Asesora legal de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de Recursos Naturales por la misma casa de estudios, y magíster en Gobierno y Políticas Públicas, también por la PUCP. Cuenta con experiencia en temas sobre legislación ambiental, democracia ambiental y gestión sostenible de los recursos naturales.
	Wendy Ancieta Sánchez	Coordinadora jurídica en el Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de Recursos Naturales por la misma casa de estudios, y magíster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad del Pacífico. Cuenta con experiencia en temas sobre regulación energética, evaluación de impacto ambiental y fiscalización ambiental.

País	Autores y autoras	Breve descripción / reseña de autores y autoras
Balance comparativo	Mariano Castro	Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con diplomados en Biología de la Conservación y en Alta Dirección. Ha sido viceministro de Gestión Ambiental del Minam, secretario ejecutivo del Conam y vicepresidente de la primera Asamblea de ONU-Ambiente. Integró el consejo consultivo del Poder Judicial. Es miembro de la plataforma de docentes de derecho ambiental del PNUMA. Preside la Sociedad Peruana de Evaluación de Impacto Ambiental. Es asociado del Centro de Innovación Científica Amazónica. Es integrante de la Junta de Administración de Pronaturaleza y miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN. Cuenta con experiencia en políticas, regulación y sistemas de gestión ambiental, cambio climático y desarrollo sostenible.



SPDA

ISBN: 978-612-5180-29-2



9 786125 180292