



Informe N° 5

2° semestre

2020

Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA

OBSERVATORIO DE LA PRODUCTIVIDAD

JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN INGRESADOS AL SEIA

1. INTRODUCCIÓN

Luego de ser calificados como aprobados o rechazados por medio de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), los proyectos de inversión pueden enfrentar nuevos trámites en instancias superiores asociadas a reclamaciones administrativas y judiciales.

Para el presente análisis, sólo se consideraron las causas presentadas a los Tribunales Ambientales relacionadas con los numerales 5, 6 y/o 8 del artículo 17 de la Ley N°20.600¹. Dicho artículo explicita las competencias de los tribunales, y se eligieron solo los numerales mencionados porque son los más directamente relacionados con los proyectos de inversión y su debida tramitación en el SEIA.

De las 215 causas ingresadas a los tribunales ambientales desde su creación hasta junio de 2020, 30 causas fueron acumuladas² con otras causas similares, por lo que el universo de causas se reduce a 185. De aquellas, solo 158 causas fueron admisibles³, siendo el resto consideradas inadmisibles⁴. Descontando las causas relacionadas con consultas de pertinencia (sobre proyectos que aún no habían ingresado al SEIA para cuando ocurrió la reclamación), hubo un total de 153⁵ causas judicializadas cuyos proyectos aludidos ingresaron al SEIA⁶.

Diagrama de causas ingresadas a la justicia ambiental

N° de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales								
215								
N° de causas no acumuladas						Acumuladas		
185								
N° de causas admisibles					No admisibles			
158								
N° de causas judicializadas cuyos proyectos ingresaron al SEIA				Consultas de pertinencia			30	
153				5	27			
N° de causas con sentencia	Desistidas	Con avenimiento	En trámite					
95	9	1	48					

Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

¹ Para mayor nivel de detalle, ver anexo.

² Las causas son acumuladas por el tribunal ambiental correspondiente cuando se refieren al mismo proyecto, ingresan por el mismo numeral del artículo 17 (N°5, 6 y/o 8), ambas sean admisibles y ambas están simultáneamente en trámite (si alguna ya tuvo sentencia entonces no es acumulable con otra).

³ Las admisibles incluyen las causas que están actualmente en trámite, las que ya cuentan con sentencia, las que fueron desistidas por el reclamante, y aquellas en que hubo un avenimiento entre las partes.

⁴ Las inadmisibles consideran las causas que fueron estrictamente inadmisibles, además de aquellas en que no se da curso a la reclamación, las que se tuvieron por no presentadas, y aquellas en que el tribunal se considera incompetente.

⁵ Este número incluye 2 causas que no implican un proyecto en particular, sino que son reclamaciones de empresas contra resoluciones de organismos públicos que perjudicarían el normal desarrollo de las empresas implicadas. Eso sí, ambas empresas tienen proyectos que sí ingresaron al SEIA.

⁶ Un proyecto puede tener más de una causa judicial, por lo que el número de proyectos involucrados es menor que el número de causas.

2. PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL SEIA JUDICIALIZADOS⁷

Estado de la RCA al momento de la reclamación

Las 158 causas admisibles representan 135 proyectos diferentes (algunos proyectos pueden tener más de una causa judicial). En términos del estado de la RCA del proyecto judicializado, las causas se desglosan de la siguiente manera: al momento de iniciar la reclamación había 130 que contaban con una RCA favorable, 17 con RCA desfavorable, 4 con su RCA en trámite, 5 causas eran a propósito de una consulta de pertinencia (por lo que es de esperar que la RCA aún no hubiere iniciado su trámite) y 2 no tenían un proyecto de inversión específico relacionado.

(En el resto de la sección no se considerarán las consultas de pertinencia, porque dichos proyectos no habrían ingresado al SEIA con el fin de obtener una RCA, ni las dos causas que no se relacionan directamente con un proyecto de inversión específico.)

Número de proyectos y montos de inversión⁸

Existen 129 proyectos de inversión que ingresaron al SEIA que han sido judicializados (ya sea que sus causas relacionadas cuenten con sentencia, que estén en trámite en los tribunales ambientales o que hayan sido desistidas o avenidas), representando US\$ 43.149 millones⁹. En cuanto a la carga actual de los tribunales, hay 44 proyectos de inversión judicializados, representando US\$ 5.700 millones.

Categoría de ingreso al SEIA

Del total de 129 proyectos judicializados (hay otras dos causas que no tienen un proyecto específico adjudicado), 54 ingresaron al SEIA vía EIA y 75 lo hicieron vía DIA. Los proyectos que ingresaron como EIA representan el 84% del monto de inversión judicializado, US\$ 36.307 millones.

Tiempo de tramitación adicional

Del total de 95 causas con sentencia en primera instancia, el tiempo transcurrido entre el ingreso de la reclamación y la sentencia del tribunal ambiental correspondiente es de 351 días corridos en promedio. En caso de que se presente un recurso de casación¹⁰ ante la Corte Suprema, las causas extienden en promedio su tiempo de tramitación judicial en 329 días corridos adicionales.

Como se observa en el siguiente gráfico, en promedio los proyectos judicializados que ingresaron al SEIA a través de un EIA han requerido de mayor tiempo de tramitación tanto en los tribunales ambientales como en la Corte Suprema.

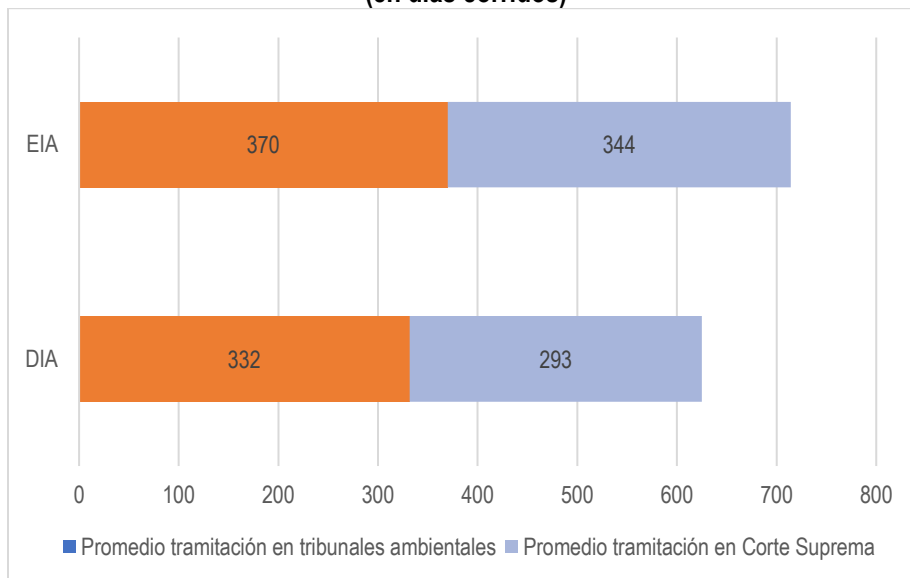
⁷ Para esta sección solo se contabilizan los proyectos de inversión que de hecho ingresaron al SEIA. Como los proyectos que fueron reclamados por consulta de pertinencia no habrían ingresado al SEIA, entonces no son considerados.

⁸ No se incluyen los 4 proyectos (que representan 5 causas) que fueron judicializados por consulta de pertinencia ni las 2 causas que no se asignan a ningún proyecto de inversión del SEIA.

⁹ Se excluyen las causas "repetidas" pero no acumuladas (distintas causas con relación al mismo proyecto pero que no cumplen los requisitos de acumulación en los tribunales ambientales) para no contar por partida doble los montos de inversión de dichos proyectos.

¹⁰ De aquellas causas que efectivamente presentaron un recurso de casación, se considera el tiempo promedio desde que termina la primera instancia en los Tribunales Ambientales hasta que la Corte Suprema dicte sentencia. Para más detalles ver anexo.

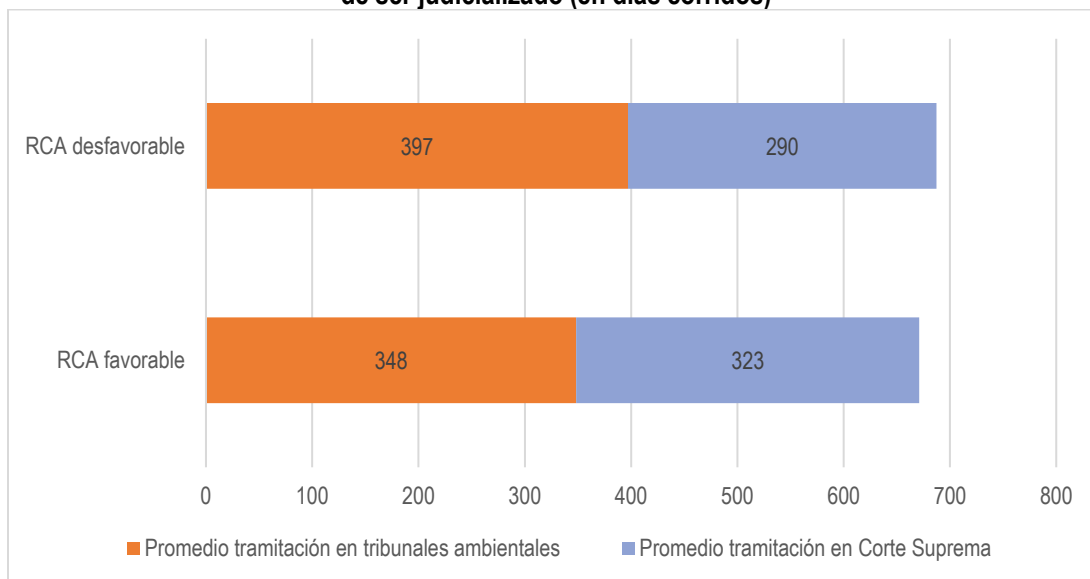
Gráfico 1: Tiempo promedio de tramitación judicial según categoría de ingreso al SEIA (en días corridos)



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema.

Además, los proyectos con RCA favorable han tomado menos tiempo en ser tramitados por los tribunales ambientales, pero más tiempo ante la Corte Suprema, en relación a las causas con proyectos con RCA desfavorable.

Gráfico 2: Tiempo promedio de tramitación judicial según estado de la RCA del proyecto al momento de ser judicializado (en días corridos)



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema.

En la siguiente tabla se aprecia que el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago ha tramitado las causas en más del doble de tiempo que los tribunales ambientales de Antofagasta y Valdivia. Es posible que esto se deba a un mayor número de causas y a que fue el primer tribunal en entrar en funciones, el año 2013. Por otro lado,

se observa que, en promedio, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta es el que tramita causas cuyos proyectos representan los mayores montos de inversión.

Tabla 1: Tiempo promedio de tramitación judicial y montos de inversión judicializados por Tribunal Ambiental

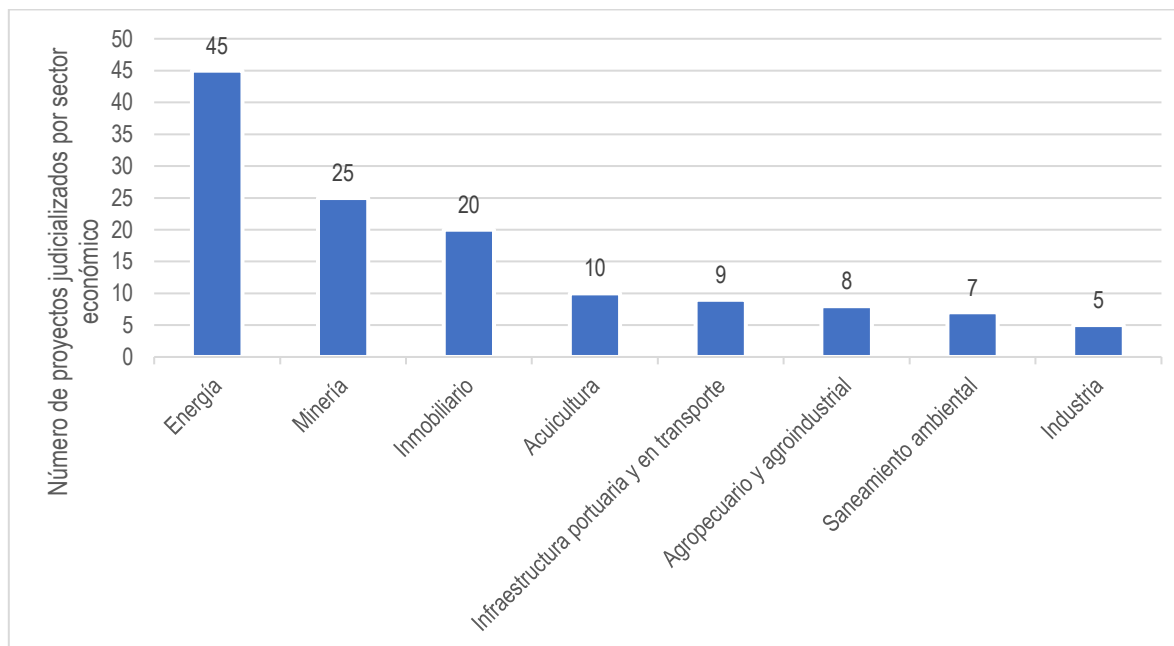
Tribunal Ambiental	Número de causas con sentencia	Tiempo promedio de tramitación en Tribunal Ambiental (días corridos)	Monto promedio de proyecto de inversión involucrado (millones de dólares)
Antofagasta	7	237	1683
Santiago	53	481	451
Valdivia	35	204	174

Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales y base de datos del SEIA.

Sectores económicos

Las causas judiciales de proyectos de inversión se concentran en 8 sectores económicos. Como se aprecia en el gráfico a continuación, más de la mitad de los proyectos judicializados históricos (70 de 129) provienen de los sectores de energía y minería, seguidos del sector inmobiliario y acuícola.

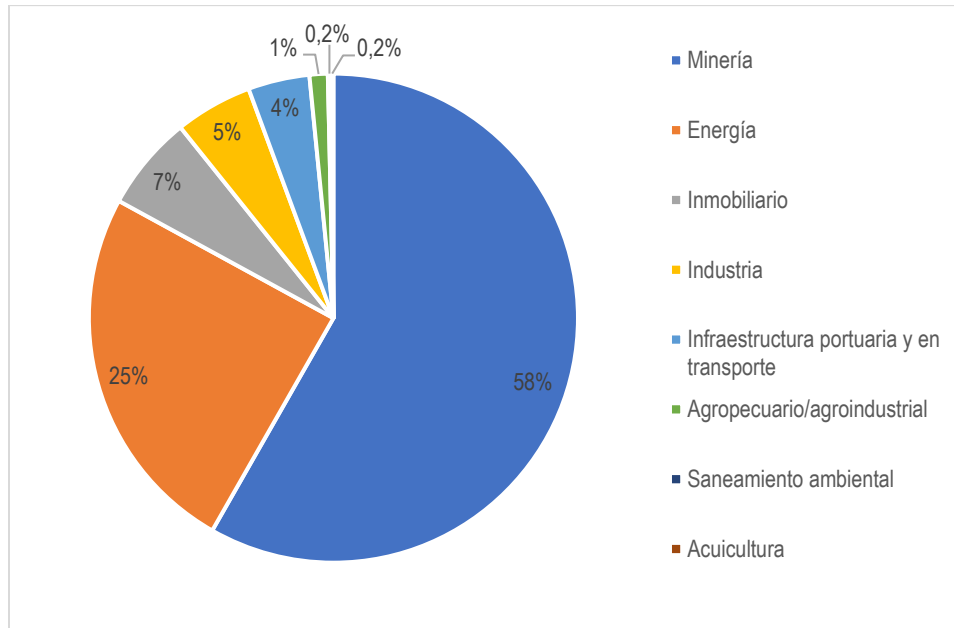
Gráfico 3: Número de proyectos judicializados en los Tribunales Ambientales por sector económico



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

En el siguiente gráfico, se aprecia que sólo el sector minero concentra más del 60% de los montos de inversión judicializados desde que existen los tribunales ambientales (US\$25.834 millones). Dicho sector es secundado por el sector energético, que representa más del 25% de la inversión judicializada (US\$10.956 millones). Recordemos que el total judicializado es de US\$43.149 millones.

Gráfico 4: Porcentaje de inversión judicializada en los Tribunales Ambientales según sector económico



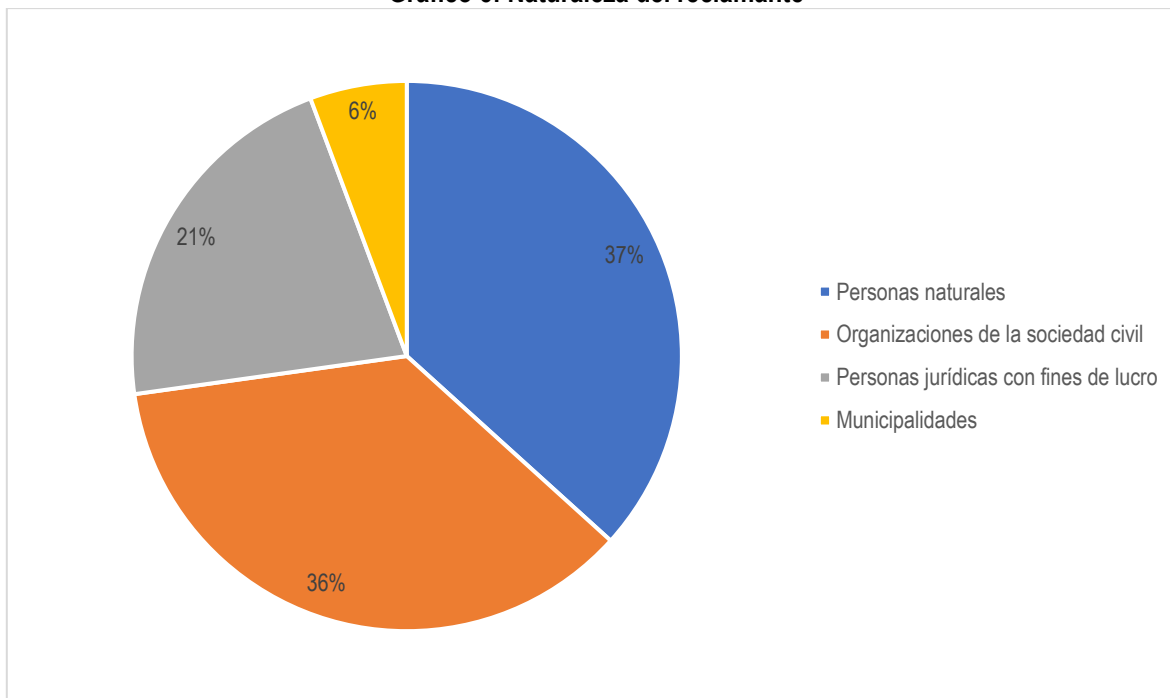
Fuente: CPC en base a la base de datos del SEIA.

3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL AMBIENTAL ¹¹

Naturaleza de los reclamantes

Del total de 158 causas consideradas admisibles, se aprecia que el 37% de los reclamantes (58 causas) correspondió a personas naturales y el 36% a organizaciones de la sociedad civil¹² (57 causas). El 21% fueron personas jurídicas con fines de lucro (prácticamente todos titulares de proyecto).

Gráfico 5: Naturaleza del reclamante



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

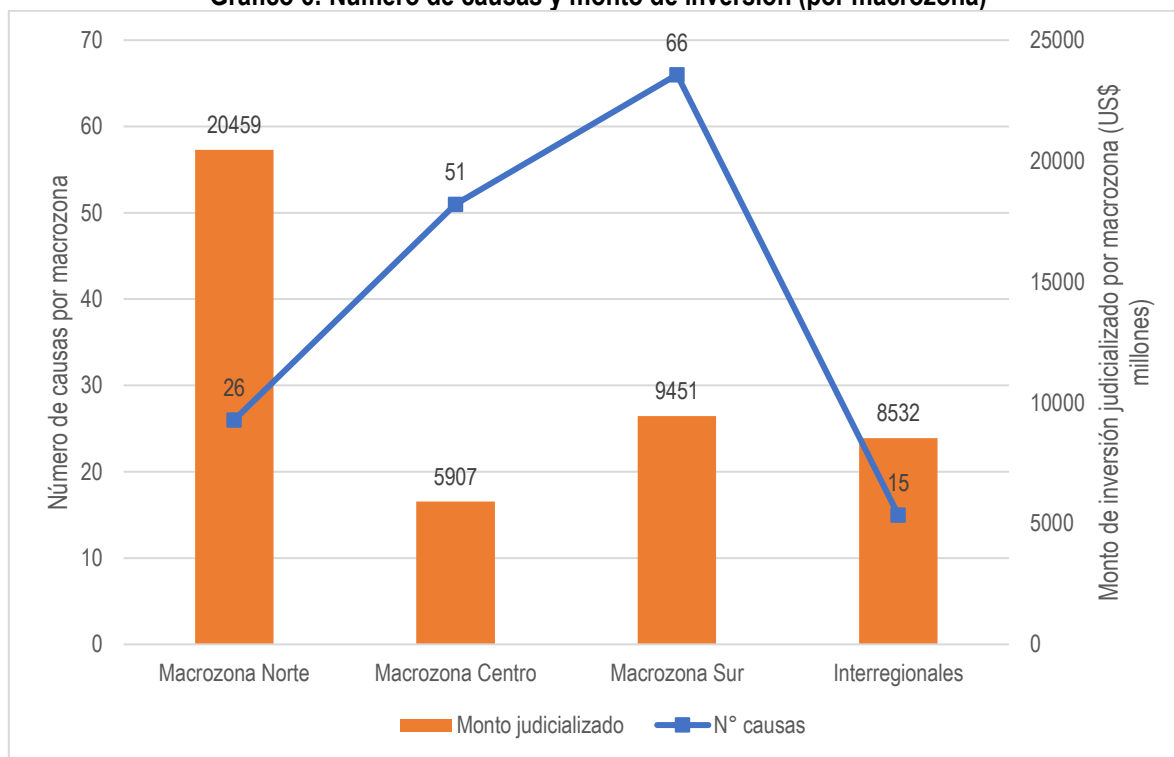
¹¹ Como esta sección evalúa el sistema judicial, se incluyen todas las causas admisibles no acumuladas. En ese sentido, la unidad de estudio en esta sección es la causa de reclamación (que pueden ser varias por proyecto), y no el proyecto de inversión (a excepción de cuando se especifican montos, para evitar la doble contabilidad). Así también, se incluyen las causas sobre consultas de pertinencia, porque ya no se evalúan los proyectos de inversión efectivamente ingresados al SEIA, sino que se evalúa el sistema judicial en su conjunto.

¹² Incluye organizaciones comunitarias (19), comunidades indígenas (11), asociaciones gremiales (6), personas jurídica sin fines de lucro (4) y corporaciones privadas (2).

Macrozonas¹³

Del siguiente gráfico se observa que la Macrozona Sur es la que concentra el mayor número de causas, pero en la Macrozona Norte se concentran mayores montos de inversión. El monto judicializado promedio por causa es de US\$787 millones en la Macrozona Norte, mientras en la Centro y Sur es de US\$143 millones, lo que se explicaría principalmente porque los proyectos de inversión judicializados de la Macrozona Norte tienden a ser grandes proyectos mineros, que implican grandes montos de inversión.

Gráfico 6: Número de causas y monto de inversión (por macrozona)



Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

¹³ El criterio para definir a qué macrozona corresponde una causa no es según a qué tribunal ambiental ingresó la misma (porque los tribunales iniciaron sus funciones en distintas fechas), sino según un criterio estrictamente geográfico. Así, la Macrozona Norte abarca las regiones I, II, III, IV y XV; la Macrozona Centro abarca las regiones V, VI, VII y XIII; y la Macrozona Sur abarca las regiones VIII, IX, X, XI, XII, XIV y XVI. La categoría "Interregionales" abarca los proyectos de inversión emplazados en más de una región, independiente de si dichas regiones pertenecen o no a la misma macrozona.

Sentencias de los Tribunales Ambientales

De un total de 97¹⁴ sentencias de los Tribunales Ambientales, 30 acogieron la reclamación (al menos parcialmente¹⁵) y 67 la rechazaron. Esto quiere decir que el 69% (67 de 97) de las sentencias de los Tribunales Ambientales ratificó la resolución de la autoridad administrativa correspondiente, al rechazar la reclamación judicial interpuesta por el titular o un tercero.

De las 16 sentencias sobre los casos en que el reclamante era el titular del proyecto de inversión, se acogieron (al menos parcialmente) 9 reclamaciones.

De las 81 sentencias sobre los casos en que el reclamante no era el titular del proyecto de inversión, se acogieron 21 reclamaciones.

Tabla 2: Sentencias de los tribunales ambientales por naturaleza del reclamante

Sentencias del Tribunal Ambiental correspondiente	Naturaleza del reclamante		Total
	Titular	Tercero	
Acoge reclamación	9	21	30
Rechaza reclamación	7	60	67
Total	16	81	97

Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

Sentencias de la Corte Suprema

De un total de 69 recursos de casación presentados ante la Corte Suprema, 65 fueron admitidos. De los admitidos, 43 ya han sido fallados por la Corte Suprema y el resto está en trámite o fueron desistidos. De aquellos fallados, tan solo 11 fueron acogidos (al menos parcialmente) y 32 rechazados. Esto quiere decir que el 74% (32 de 43) de las sentencias de la Corte Suprema ratificó la sentencia del Tribunal Ambiental correspondiente, al rechazar el recurso de casación interpuesto por el titular o un tercero.

Tabla 3: Sentencias de la Corte Suprema

Sentencias de la Corte Suprema	
Acoge recurso	11
Rechaza recurso	32
Total	43

Fuente: CPC en base a las estadísticas de la Corte Suprema.

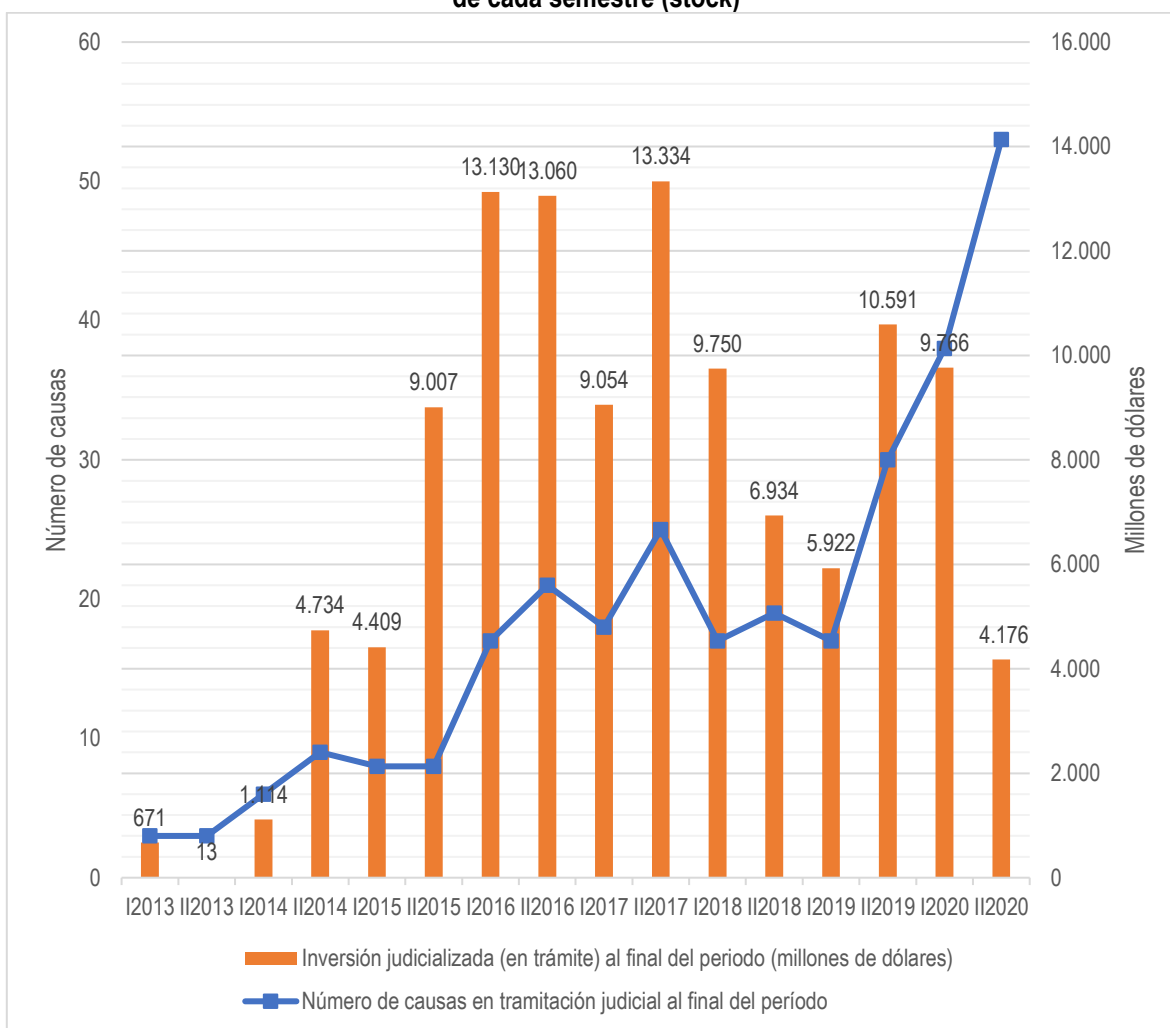
¹⁴ A diferencia de la sección anterior, en donde se consideran 73 sentencias, en esta sección se incluyen dos sentencias sobre consultas de pertinencia.

¹⁵ Por acoger *al menos parcialmente* se entiende que la Corte Suprema acogió al menos una causal (17N°5, 6 u 8), a al menos un reclamante y/o al menos en el fondo o forma.

4. ENFOQUE SEMESTRAL ¹⁶

En cuanto al stock de causas en trámite (actualmente judicializadas) al final de cada período, durante el segundo semestre de 2020 se observa una importante alza en el número de causas (de 38 a 53) y una baja en montos de inversión en trámite (de 9.766 millones de dólares a menos de la mitad de esa cifra) en relación al semestre anterior. La brusca caída se debe principalmente a la dictación de sentencia en relación a la causa sobre el proyecto Quebrada Blanca Fase 2 durante el segundo semestre de 2020.

Gráfico 7: Número de causas y montos de inversión en trámite en los Tribunales Ambientales al final de cada semestre (stock)

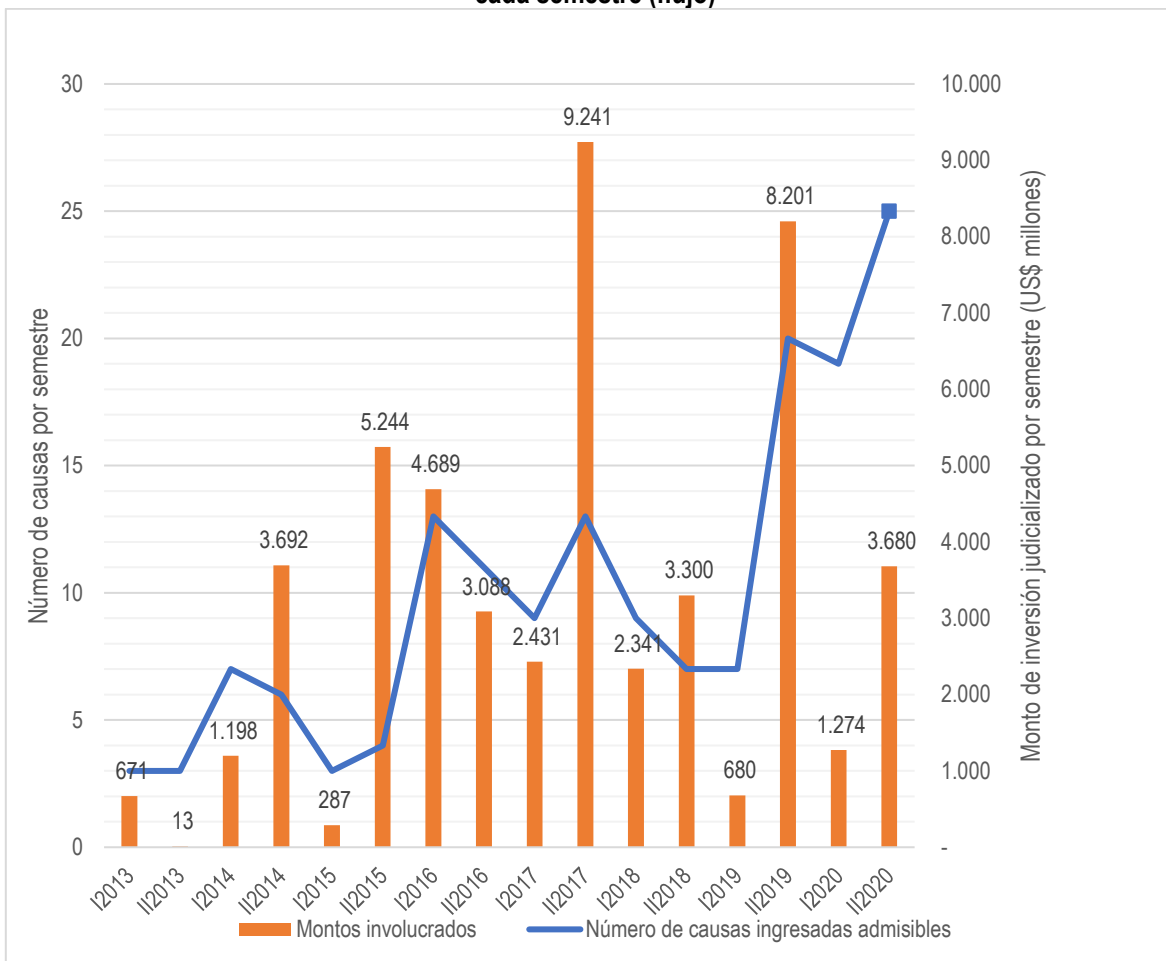


Fuente: CPC en base a información de los Tribunales Ambientales y de base de datos del SEIA.

¹⁶ Solo para esta sección, y dado que la unidad de análisis es el semestre, algunos montos de inversión de proyectos se cuentan más de una vez, puesto que algunas causas sobre el mismo proyecto ingresaron a los tribunales en distintos semestres. Debido a lo anterior, la suma de montos de inversión judicializados por semestre es probable que sea ligeramente mayor que el monto realmente judicializado.

En cuanto al flujo de causas ingresadas y admitidas a tramitación en los Tribunales Ambientales, en el segundo semestre de 2020 hubo un récord de causas que iniciaron su tramitación (25 causas nuevas), que a su vez representan 3.680 millones de dólares.

Gráfico 8: Número de causas y montos de inversión ingresados a los Tribunales Ambientales durante cada semestre (flujo)



Fuente: CPC en base a información de los Tribunales Ambientales y de base de datos del SEIA.

5. CONCLUSIONES

Proyectos de inversión en el SEIA judicializados:

- **Estado de las Resoluciones de Calificación Ambiental:** la mayoría de las causas que ingresaron a los tribunales ambientales trataban sobre proyectos de inversión que en su mayoría tenían una RCA aprobada (130 de las 158 causas admisibles).
- **Montos de inversión:** desde que se crearon los tribunales ambientales, se han judicializado 129 proyectos por un monto equivalente a US\$ 43.149 millones.
- **Tiempo de tramitación judicial:** en promedio, una causa sobre un proyecto de inversión del SEIA se demora 351 días en su trámite judicial. Si además la sentencia del tribunal ambiental correspondiente fuera recurrida, en promedio dicha causa demora otros 329 días.
- **Sectores económicos:** los sectores minero y energético concentran la mayoría de los proyectos y de los montos de inversión judicializados.

Funcionamiento del sistema judicial ambiental:

- **Naturaleza de los reclamantes:** menos del 25% de los reclamantes son titulares de proyectos de inversión, lo que quiere decir que, en su mayoría, son terceros los que reclaman.
- **Macrozonas:** la Macrozona Sur es la que concentra el mayor número de causas, pero la Macrozona Norte concentra los mayores montos de inversión judicializados.
- **Ratificación de instancia anterior:** el 69% (67 de 97) de las sentencias de los Tribunales Ambientales ratificó la resolución de la autoridad administrativa correspondiente, al rechazar la reclamación judicial interpuesta por el titular o un tercero. El 74% (32 de 43) de las sentencias de la Corte Suprema ratificó la sentencia del Tribunal Ambiental correspondiente, al rechazar el recurso de casación interpuesto por el titular o un tercero, con lo que dichas sentencias de los Tribunales Ambientales quedaron firmes.

Enfoque semestral:

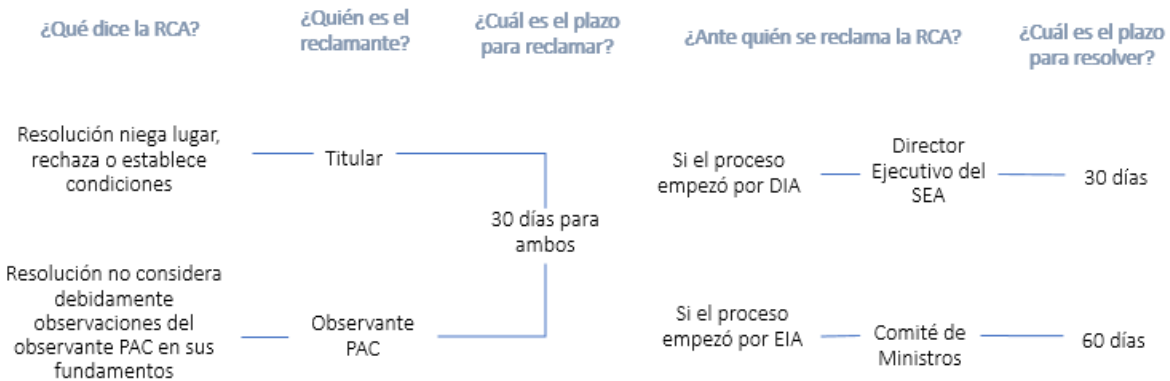
- Al cierre de este semestre hay 53 causas en trámite por un valor ligeramente menor a 4.176 millones de dólares.
- El segundo semestre de 2020 ingresaron a trámite 25 causas nuevas por un valor de 3.680 millones de dólares.

ANEXO

PROCESO DE RECLAMACIÓN EN SUS ETAPAS ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN INGRESADOS AL SEIA

a. Etapa administrativa

En la etapa administrativa, pueden reclamar tanto las personas naturales y jurídicas que formularon observaciones en la participación ciudadana y que estiman que estas no fueron consideradas, como el titular del proyecto de inversión en contra de la RCA que rechaza o establece condiciones o exigencias. Para ello cuentan con un plazo de 30 días desde la notificación de la resolución. Dependiendo si el proceso empezó por DIA o por EIA, debe reclamarse ante el Director Ejecutivo del SEA o el Comité de Ministros, respectivamente. El primero de estos cuenta con 30 días para resolver, mientras que el segundo cuenta con 60 días desde la reclamación.



Con todo, puede ocurrir que un tercero ajeno al procedimiento de evaluación reclame administrativamente contra una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de carácter ambiental, conforme a las normas de la Ley N°19.880. Al respecto, la Corte Suprema ha adoptado un criterio que hace extensivas estas normas a materia ambiental, estableciendo un plazo de 30 días para esta acción directa o dos años para la invalidación de oficio.



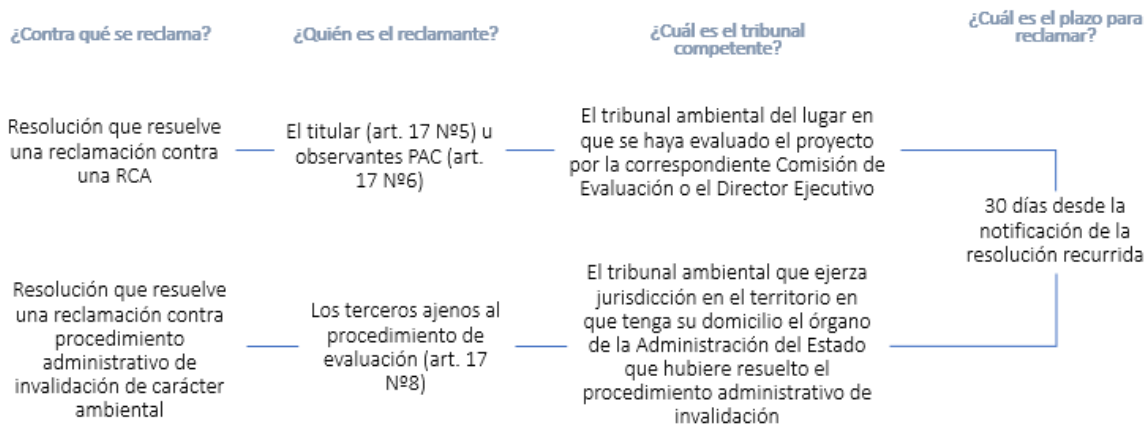
b. Etapa judicial.

De la resolución de la autoridad administrativa ante quien se reclama conforme a cualquiera de los dos procedimientos antes descritos, se puede reclamar en sede judicial.

En efecto, la Ley N°20.600 estableció una nueva institucionalidad ambiental, instaurando tres tribunales ambientales en el país —en las ciudades de Antofagasta, Santiago y Valdivia— divididos en tres macrozonas, donde cada una de las cuales comprende varias regiones. La ley dispuso que estos tribunales iniciarían sus actividades de manera diferida. Así, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago inició sus actividades en marzo de 2013, el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia en diciembre de 2014, y el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta recién en octubre de 2017. El presente reporte considera las causas desde el inicio de los respectivos tribunales ambientales hasta el 31 de diciembre de 2018.

La competencia de los tribunales ambientales se encuentra establecida en el artículo 17 de la Ley N°20.600. El presente estudio tiene por objeto revisar tres de estas competencias: reclamaciones del titular del proyecto contra la RCA (artículo 17 N°5); reclamaciones de los terceros que efectuaron observaciones al proyecto en el contexto de la participación ciudadana (artículo 17 N°6), y reclamaciones de terceros ajenos al procedimiento de evaluación respectivo (o titulares), que reclaman respecto de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental (artículo 17 N°8).

Los titulares y los observantes al proyecto en el contexto de la participación ciudadana (observantes PAC) pueden reclamar contra la resolución que resuelve una reclamación contra una RCA, ante el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o por el Director Ejecutivo. En cambio, los terceros ajenos al procedimiento pueden reclamar contra la resolución que resuelve una reclamación contra un procedimiento administrativo de invalidación de carácter ambiental, ante el tribunal ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiera resuelto el respectivo procedimiento administrativo de invalidación. En todos estos casos, el plazo para recurrir es de 30 días desde la notificación de la resolución recurrida.



Por último, luego de la primera instancia judicial en el Tribunal Ambiental correspondiente, el titular o un tercero puede interponer un recurso de casación, del cual conocerá la Corte Suprema. Para acceder a este recurso, el titular debe hacerse parte en calidad de tercero coadyuvante. En caso de no hacerse parte, el titular no tiene derecho a interponer un recurso de casación.

El recurso de casación no es equivalente a un recurso de apelación. La apelación es un recurso ordinario en el cual se revisan tanto los hechos como el derecho y, por lo tanto, constituye una instancia judicial propiamente tal. En cambio, el recurso de casación es un recurso extraordinario donde no se revisan los hechos sino sólo el derecho, y por lo tanto no constituye una instancia.

En particular, en la casación se pide que se invalide una sentencia porque fue dictada con prescindencia de los requisitos legales o emanada de un proceso viciado (casación en la forma); o bien la invalidación de una sentencia que se ha dictado con infracción de ley y siempre que esta infracción haya influido en lo dispositivo del fallo (casación en el fondo).

Contra las sentencias definitivas de los tribunales ambientales analizadas en este estudio no procede el recurso de apelación, sino que el de casación.