Informe N° 13

2do semestre

2024

Judicialización de proyectos de inversión del SEIA

CPC
Confederacion de la Produccion y del Comercio

JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN INGRESADOS AL SEIA

El presente informe tiene como objetivo analizar la judicialización de los proyectos de inversión ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en Chile. Se examinan la totalidad de las causas relacionadas con proyectos de inversión que han sido tramitadas por los tribunales ambientales, identificando tendencias clave en términos de sectores económicos afectados, montos de inversión involucrados y tiempos de tramitación judicial. El estudio también evalúa el funcionamiento del sistema judicial ambiental y su impacto en los proyectos de inversión, aportando una visión integral sobre este importante proceso para el desarrollo de proyectos de inversión en el país.

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°20.600[1], debido a que representan las causales de judicialización ambiental más directamente relacionadas con los proyectos de inversión y su debida tramitación en el SEIA.

Considerando lo anterior, en el período acumulado desde la creación de los tribunales ambientales hasta fines de diciembre de 2024, se han contabilizado un total de 389 causas ingresadas a los tribunales ambientales. Sobre ese total hubo 80 causas que fueron acumuladas[2] con otras causas similares, además de 42 causas que fueron consideradas como no admisibles[3], por lo que el universo de causas admisibles[4] se reduce a 267. Finalmente, al descontar las causas relacionadas con consultas de pertinencia (sobre proyectos que aún no habían ingresado al SEIA para cuando ocurrió la reclamación)[5], hubo un total de 257 causas relacionadas con proyectos de inversión que ingresaron al SEIA y obtuvieron una RCA. El detalle del tipo de término de esas causas se puede ver en la Tabla 1 a continuación.

[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 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.
[4] Las causas admisibles incluyen las que están actualmente en trámite, las que ya cuentan con sentencia, las que fueron desistidas por el reclamante o cuya RCA fue desistida, y aquellas en que hubo una conciliación entre las partes.
[5] También se excluyen otras causas que si bien ingresan por art. 17 N° 5, 6 u 8, no están directamente vinculadas a un proyecto de inversión que haya ingresado al SEIA.

Tabla 1: Diagrama de causas ingresadas a la justicia ambiental

<table>
<tr><td colspan="5">N° de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales
389</td></tr>
<tr><td colspan="4">N° de causas no acumuladas
309</td><td rowspan="4">Acumuladas

80</td></tr>
<tr><td colspan="3">N° de causas admisibles
267</td><td rowspan="3">No admisibles

42</td></tr>
<tr><td colspan="2">N° de causas judicializadas cuyos proyectos ingresaron al SEIA
257</td><td rowspan="2">Consultas de pertinencia

10</td></tr>
<tr><td>N° de causas con sentencia
186</td><td>Desistidas
22</td><td>Conciliadas
1</td><td>En trámite
48</td></tr>
</table>

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

2. PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL SEIA JUDICIALIZADOS[6]

Caracterización de los proyectos de inversión judicializados[7]

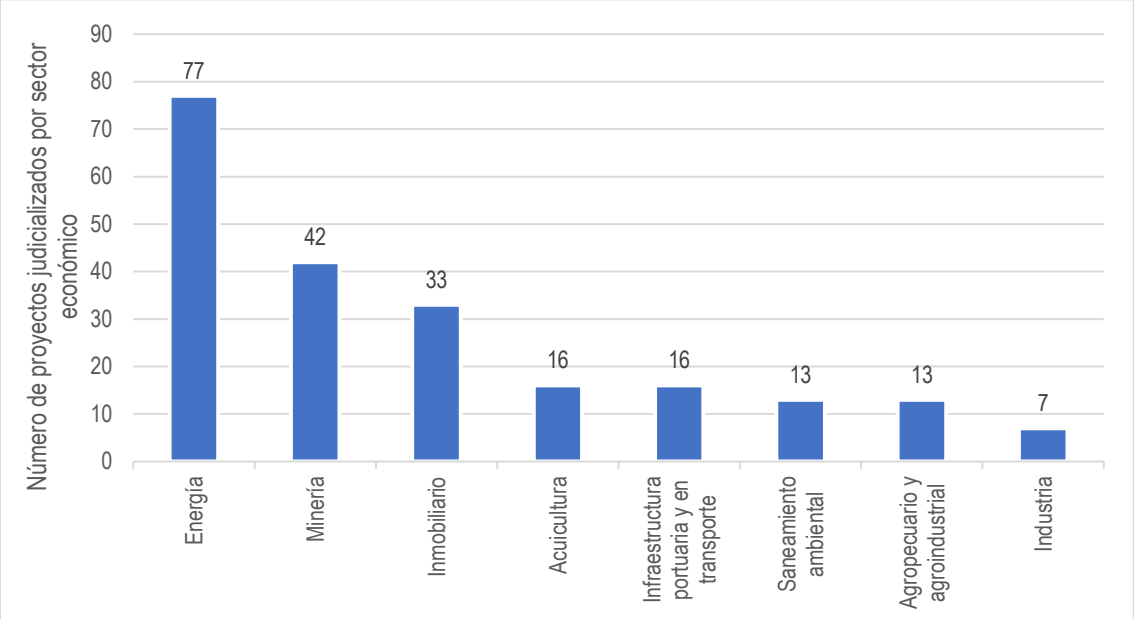
Las 257 causas de proyectos que ingresaron al SEIA y que fueron consideradas admisibles por los tribunales ambientales representan 217 proyectos diferentes. Esta distinción es relevante, pues hay proyectos que pueden tener más de una causa admitida en los tribunales ambientales.

De ese total de 217 proyectos judicializados, 81 ingresaron al SEIA vía un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y 136 lo hicieron vía una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Los proyectos que ingresaron como EIA representan el 84% del monto histórico de inversión judicializado. Por otra parte, en términos del Estado de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) obtenida en el SEIA, hubo 194 proyectos que contaban con una RCA favorable y 23 con una RCA desfavorable.

Como se aprecia en el Gráfico 1, el 70% de los proyectos que han sido judicializados (152 de 217) provienen de los sectores de energía, minería e inmobiliario. Por otra parte, en el Gráfico 2 se aprecia que sólo el sector minero concentra el 53% de los montos de inversión judicializados desde que existen los tribunales ambientales (US$30.467 millones). Dicho sector es secundado por el sector energético, que representa el 24% de la inversión judicializada (US$13.924 millones).

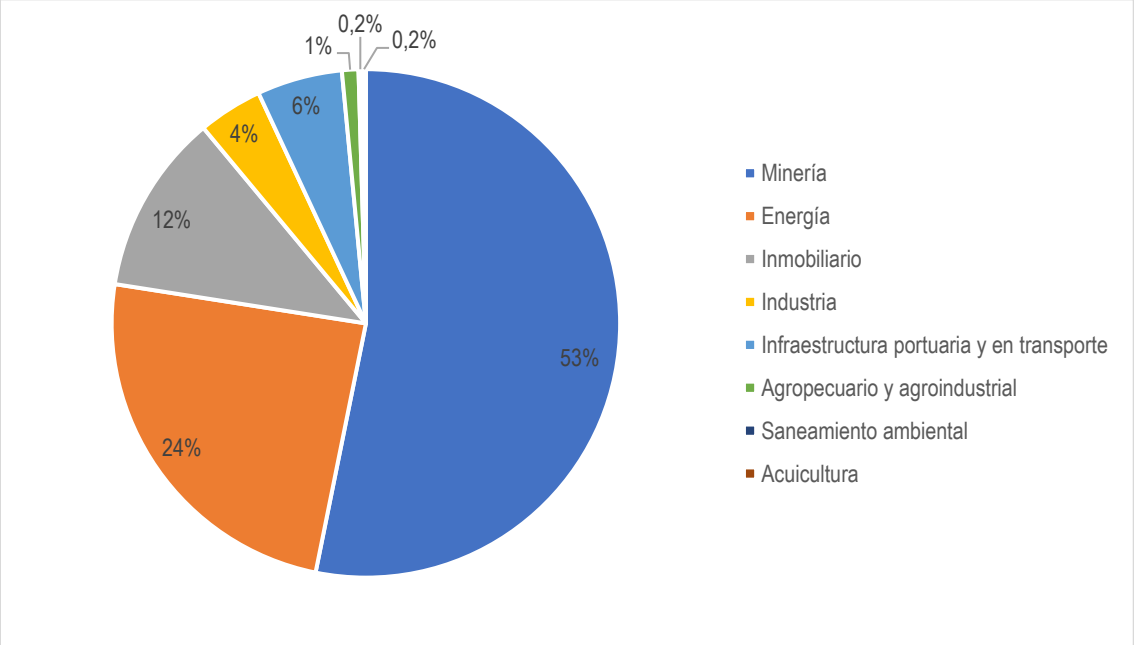
[6] Para esta sección solo se contabilizan los proyectos de inversión que de hecho ingresaron al SEIA. Como los proyectos que fueron reclamados por consulta de pertinencia no habrían ingresado al SEIA, entonces no son considerados.

Gráfico 1: Número de proyectos judicializados en los Tribunales Ambientales por sector económico



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

Gráfico 2: Porcentaje de inversión judicializada en los Tribunales Ambientales según sector económico



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

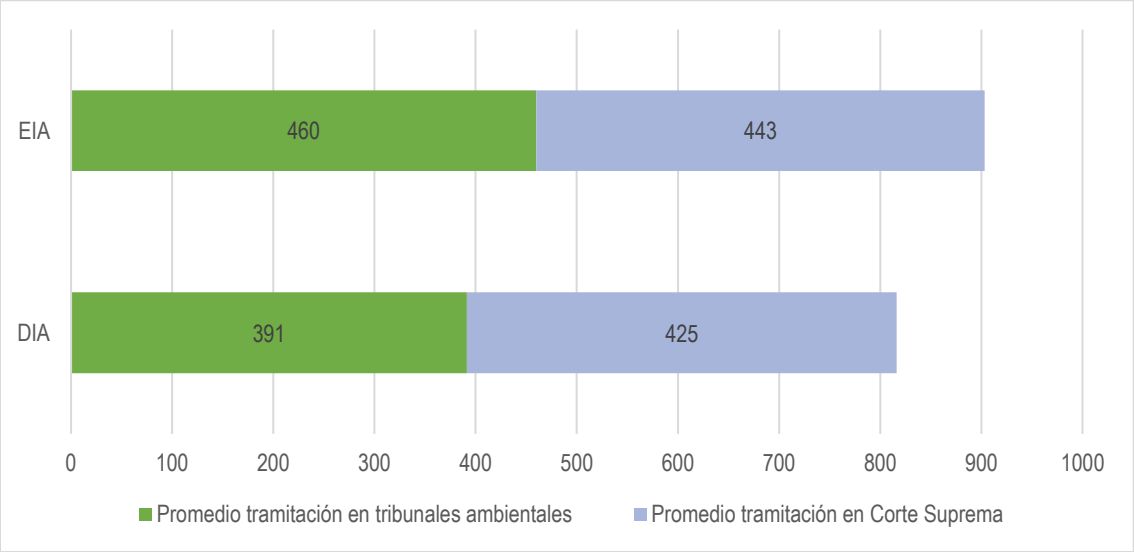
Al cierre del segundo semestre de 2024, la carga de los tribunales ambientales, es decir el número de causas que seguían en tramitación, corresponde a 45 proyectos de inversión, representando US$8.863 millones.

Tiempo de tramitación

Del total de 186 causas con sentencia en primera instancia, el tiempo transcurrido entre el ingreso de la reclamación y la sentencia del tribunal ambiental correspondiente es de 421 días corridos en promedio. En caso de que se presente un recurso de casación[8] ante la Corte Suprema, las causas extienden en promedio su tiempo de tramitación judicial en 434 días corridos adicionales.

Como se observa en el siguiente Gráfico 3, en promedio las causas que representan proyectos de inversión 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. Además, se aprecia en el Gráfico 4 que las causas relativas a proyectos con RCA favorable han tomado algo menos de tiempo en ser tramitados por los tribunales ambientales, pero más tiempo ante la Corte Suprema, en relación con las causas relacionadas con proyectos con RCA desfavorable.

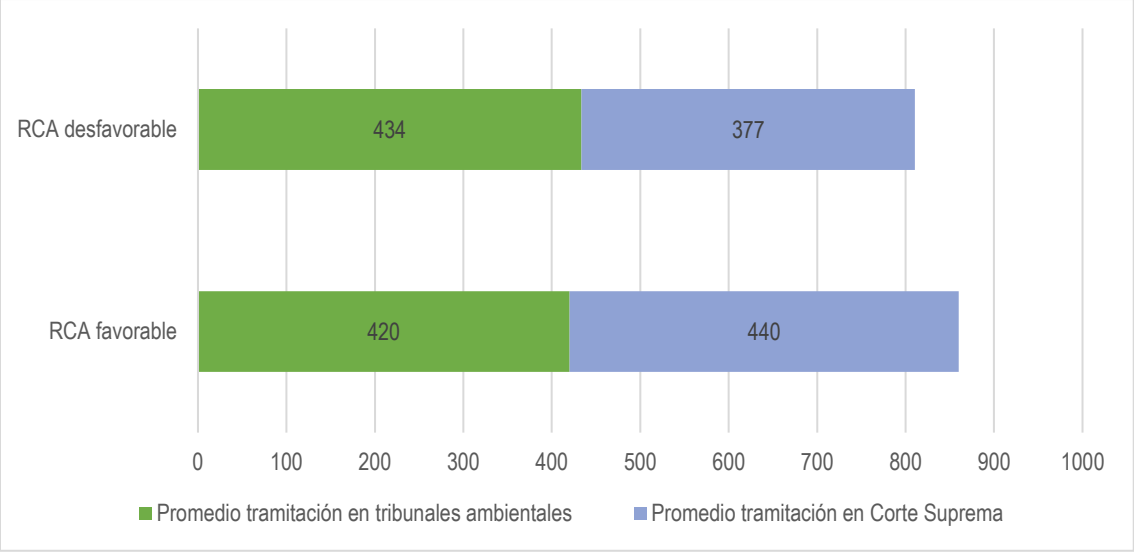
Gráfico 3: Tiempo promedio de tramitación judicial según categoría de ingreso al SEIA (en días corridos)



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

[8] 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 4: 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 —primero en entrar en funciones y con mayor número de causas que los demás— ha tramitado las causas en casi el doble de tiempo que los tribunales ambientales de Antofagasta y Valdivia. Por otro lado, se observa que, en promedio, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta (en funcionamiento desde 2017) es el que tramita causas cuyos proyectos representan los mayores montos de inversión, en parte debido a la mayor concentración de proyectos mineros.

Tabla 2: 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	22	261	493
Santiago	91	528	357
Valdivia	73	337	109
Total	186	421	276

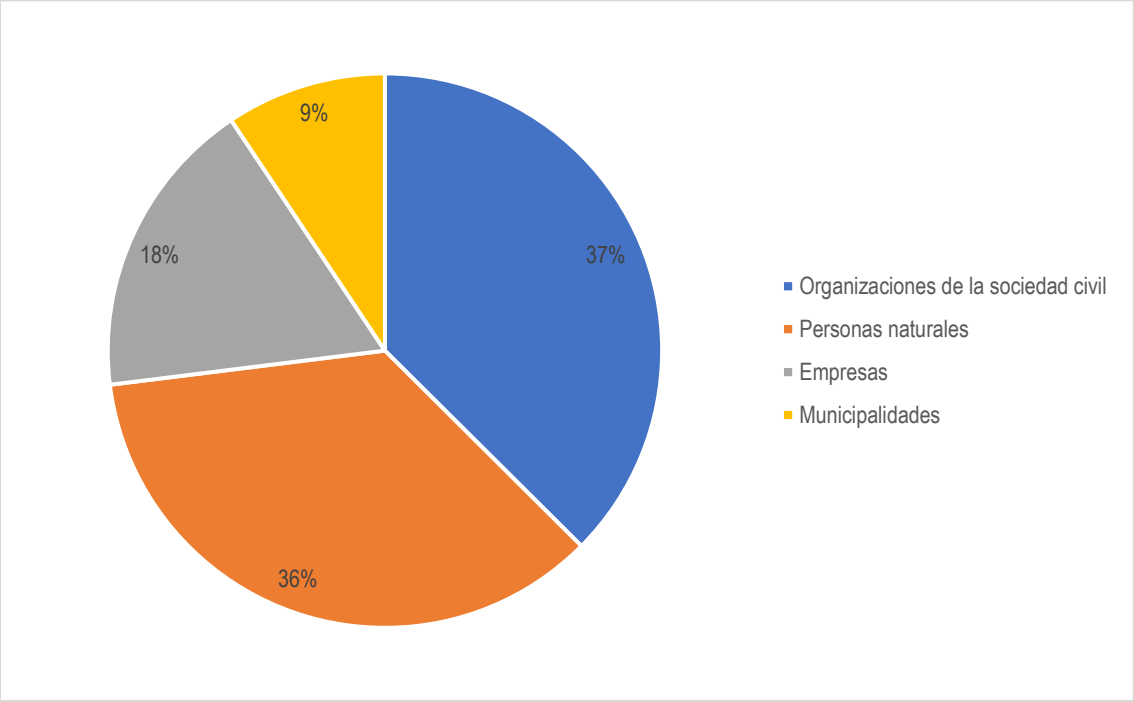
Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales y base de datos del SEIA.

3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL AMBIENTAL[9]

Naturaleza de los reclamantes[10]

Del total de 267 causas consideradas admisibles, se aprecia que el 37% de los reclamantes (100 causas) correspondió a organizaciones de la sociedad civil[11] y otro 36% (95 causas) a personas naturales. El 18% fueron empresas (prácticamente todos titulares del proyecto judicializado) y el resto de los reclamantes fueron municipalidades.

Gráfico 5: Naturaleza del reclamante



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

[9] 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. 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.

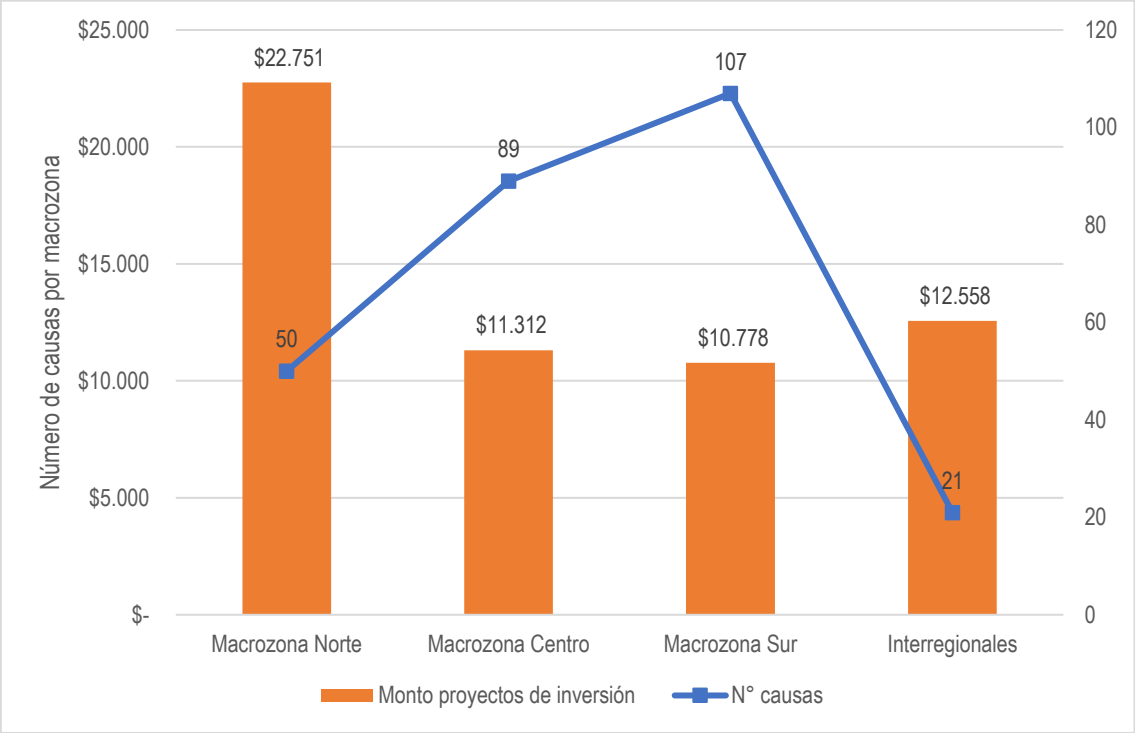
[10] Solo se considera el primer reclamante de la causa (hay causas con más de un reclamante).

[11] Incluye organizaciones comunitarias, comunidades indígenas, asociaciones gremiales, corporaciones y fundaciones.

Macrozonas[12]

Del siguiente gráfico se observa que la Macrozona Sur es la que concentra el mayor número de causas, pero que en la Macrozona Norte se concentran los mayores montos de inversión. El monto judicializado promedio por causa es de US$507 millones en la Macrozona Norte, mientras en la Centro y Sur es de US$154 y US$127 millones respectivamente, 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 judicializados (millones de dólares) por macrozona



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

[12] 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 de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo; la Macrozona Centro abarca las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule y Ñuble; y la Macrozona Sur abarca las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes. 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 192 sentencias (incluyendo 6 por consultas de pertinencia) de los tribunales ambientales, 66 acogieron la reclamación (al menos parcialmente[13]) y 126 la rechazaron. Esto quiere decir que el 66% (126 de 192) 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 26 sentencias sobre los casos en que el reclamante era el titular del proyecto de inversión, se acogieron (al menos parcialmente) 15 reclamaciones. De las 166 sentencias sobre los casos en que el reclamante era un tercero, distinto del titular del proyecto de inversión, se acogieron 51 reclamaciones.

Tabla 3: Sentencias de los tribunales ambientales por naturaleza del reclamante

Sentencias del Tribunal Ambiental correspondiente	Naturaleza del reclamante		Total
	Titular	Tercero	
Acoge reclamación	15	51	66
Rechaza reclamación	11	115	126
Total	26	166	192

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

Sentencias de la Corte Suprema

De un total de 131 recursos de casación presentados ante la Corte Suprema, 116 fueron admitidos, de los cuales 91 ya han sido fallados, hay 13 en trámite y el resto fue desistido o la Corte omitió su pronunciamiento. De aquellos fallados, tan solo 20 fueron acogidos y 71 rechazados. Esto quiere decir que el 78% (71 de 91) 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 4: Sentencias de la Corte Suprema

Acoge recurso	20
Rechaza recurso	71
Total	91

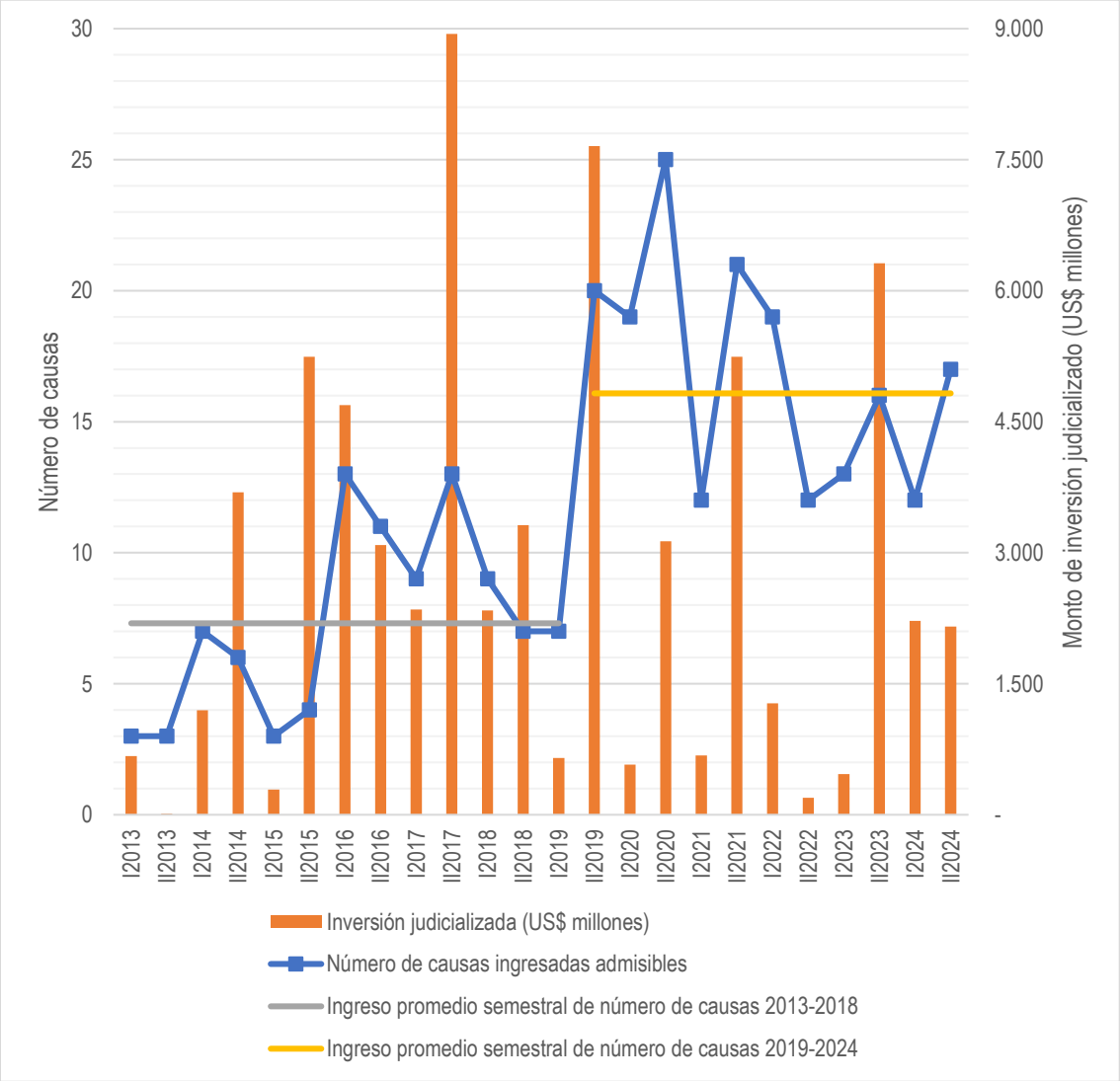
Fuente: CPC en base a las estadísticas de la Corte Suprema.

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

4. ENFOQUE SEMESTRAL

Durante el segundo semestre de 2024 el número de causas admitidas a trámite en los tribunales ambientales ascendió a 17 causas, que representan $2.154 millones de dólares[14]. El Gráfico 7 muestra un aumento significativo en el número de causas ingresadas a partir del segundo semestre de 2019. Al comparar el promedio semestral de causas admitidas a tramitación entre el primer semestre de 2013 y el primer semestre de 2019 con el promedio registrado desde el segundo semestre de 2019 en adelante, se observa que este más que se duplicó, pasando de 7 a 16 causas por semestre.

Gráfico 7: Número de causas y montos de inversión ingresados a los Tribunales Ambientales durante cada semestre (flujo)

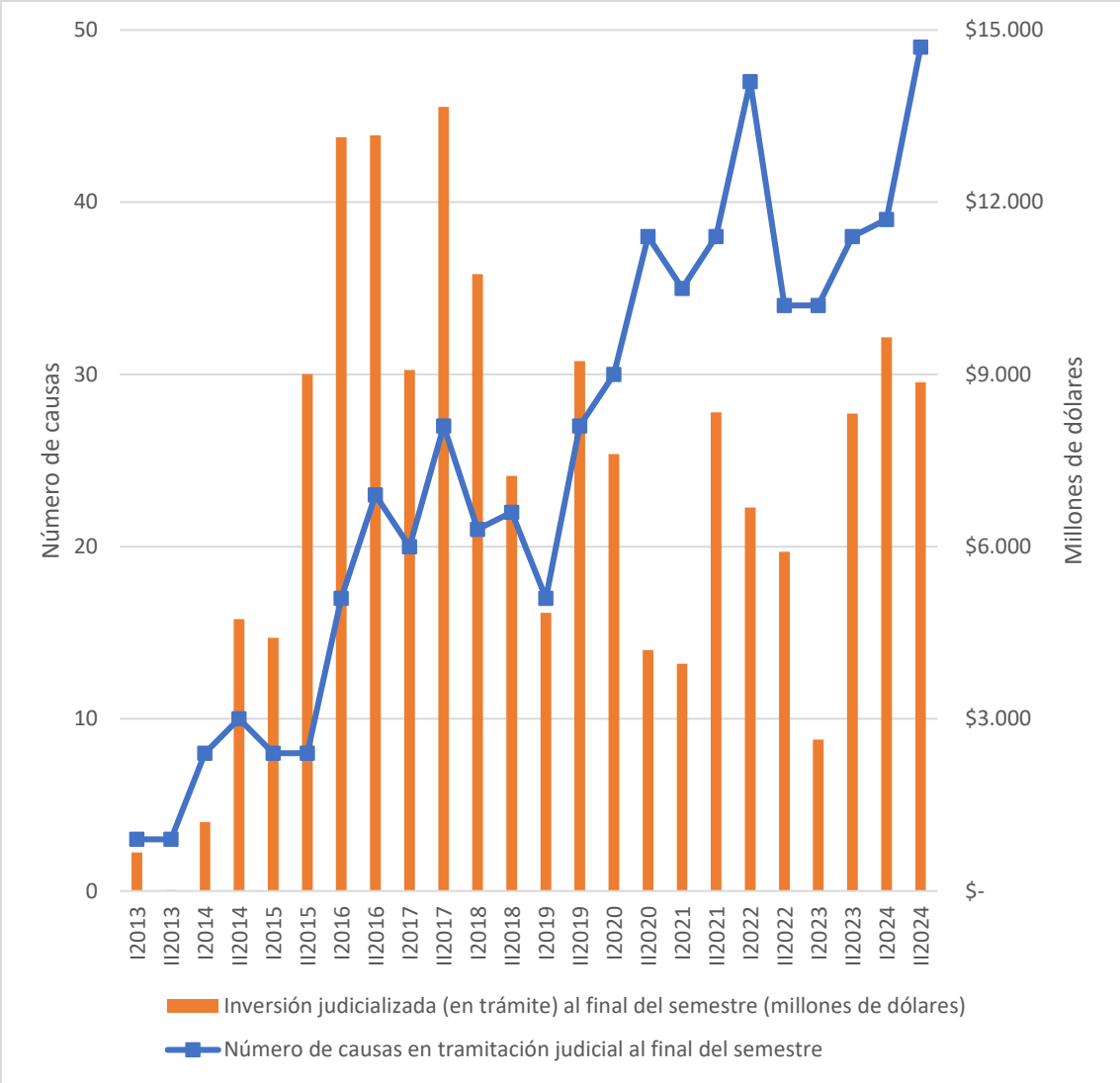


Fuente: CPC en base a información de los Tribunales Ambientales y de base de datos del SEIA.

[14] Algunos proyectos de inversión pueden tener más de una causa tramitándose en tribunales ambientales durante un mismo semestre. En dichos casos se contabilizan cada una de las causas, pues cada causa debe tramitarse por separado, pero se contabiliza una única vez el monto de inversión para evitar una doble contabilización.

Este aumento en el número de causas que ingresan cada semestre a los tribunales ambientales se ha reflejado en una tendencia al alza en el stock de causas en trámite al final de cada período. Durante el segundo semestre de 2024 se observa el mayor número de causas que permanecieron en trámite, alcanzando un total de 49 causas que representan un monto de inversión judicializada en los tribunales ambientales de $8.863 millones de dólares.

Gráfico 8: Número de causas y montos de inversión en trámite en los Tribunales Ambientales al final de cada semestre (stock)

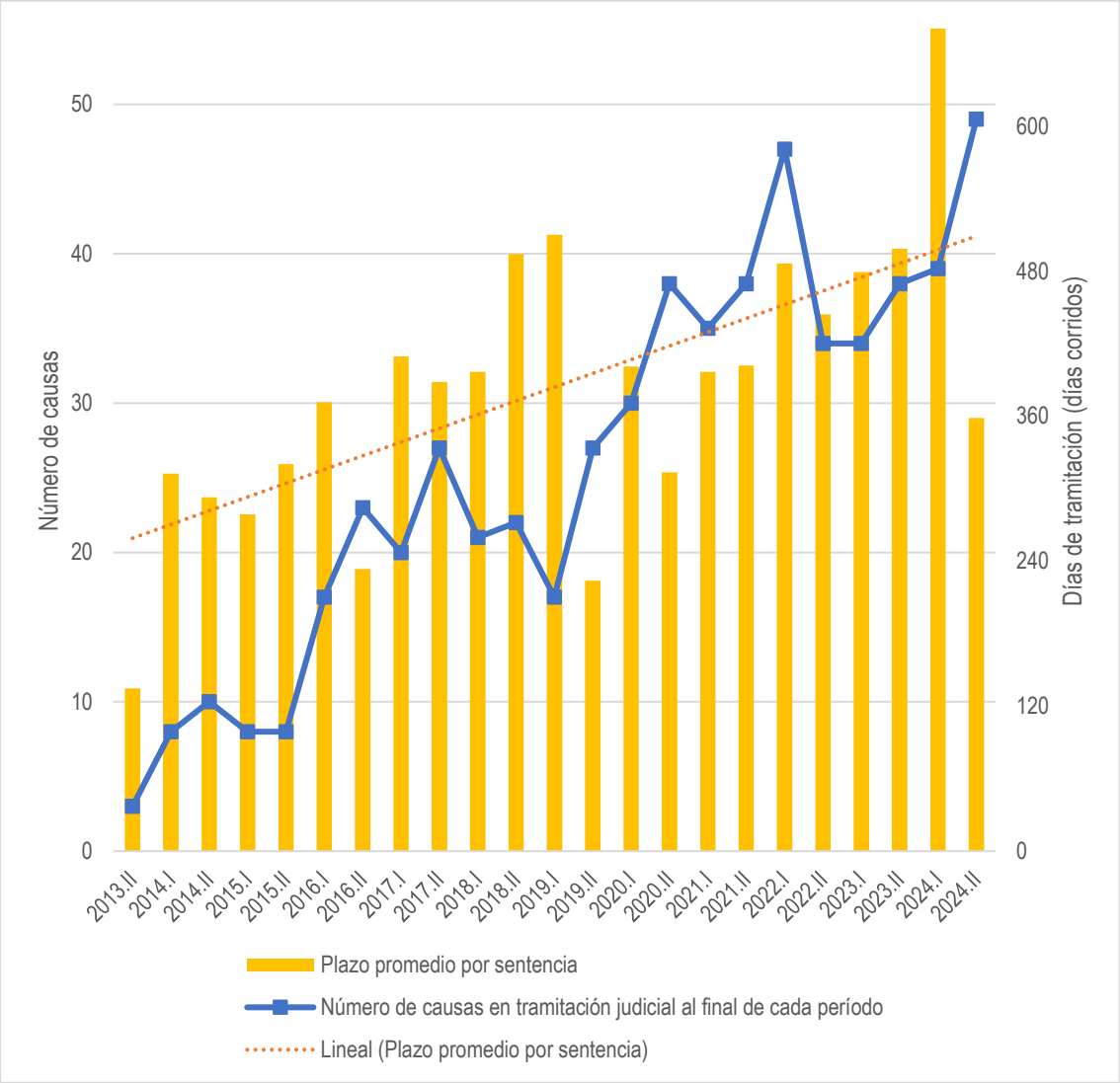


Fuente: CPC en base a información de los Tribunales Ambientales y de base de datos del SEIA.

El plazo promedio de sentencia durante el segundo semestre de 2024 fue de 349 días corridos, un 48% por debajo del promedio del semestre anterior. Si bien este plazo es menor al plazo promedio histórico de sentencia de los tribunales ambientales, se puede observar que el incremento en el número de causas en trámite al final de cada período ha ido acompañado por un aumento sostenido en el plazo promedio que tardan los tribunales ambientales en dictar sus sentencias. Esto se refleja en la línea de tendencia ascendente, que evidencia cómo

los plazos promedio han crecido de manera consistente a lo largo del tiempo. Este patrón sugiere que la mayor carga de trabajo está teniendo un impacto directo en los tiempos de resolución de los casos.

Gráfico 9: Número de causas en trámite al final de cada semestre y plazo promedio de sentencia



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**: 194 de los 217 proyectos de inversión que han sido judicializados e ingresaron a los tribunales ambientales contaban con una RCA favorable.
- **Sectores económicos**: los sectores minero y energético concentran la mayoría del número de proyectos y de los montos de inversión judicializados.
- **Montos de inversión en trámite judicial**: Actualmente hay 45 causas de proyectos de inversión que ingresaron al SEIA a la espera de sentencia, equivalentes a US$8.863 millones.
- **Tiempo de tramitación judicial**: en promedio, una causa sobre un proyecto de inversión del SEIA demora 421 días en su trámite en los tribunales ambientales. Si además la sentencia del tribunal ambiental correspondiente fuera recurrida ante la Corte Suprema, en promedio dicha causa demora otros 434 días.

Funcionamiento del sistema judicial ambiental:

- **Naturaleza de los reclamantes**: menos del 20% 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 66% (126 de 192) 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 78% (71 de 91) 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:

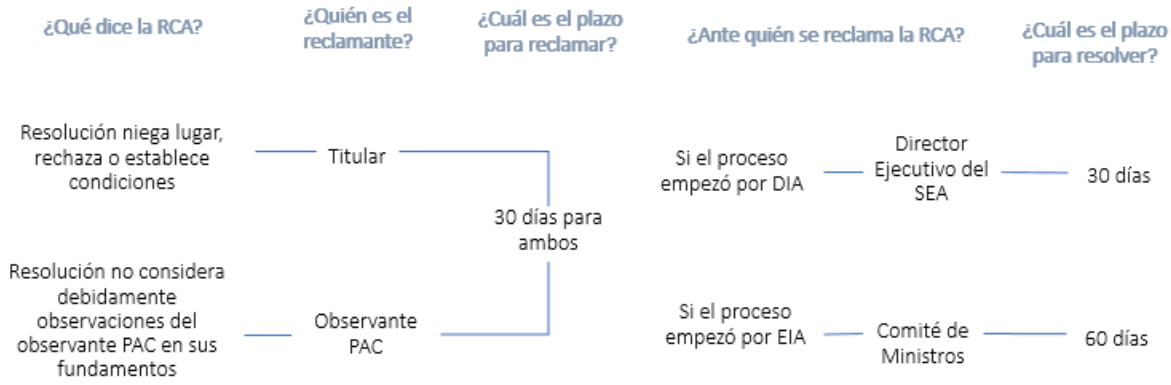
- Durante el segundo semestre de 2024 ingresaron a trámite 17 causas nuevas, con un monto de inversión equivalente a US$2.264 millones. El promedio de causas ingresadas por semestre a los Tribunales Ambientales pasó de un promedio de 7 entre 2013 y el primer semestre 2019, a 16 entre el segundo semestre de 2019 y finales del año 2024.
- El número de causas en stock, es decir, que quedan pendientes de tramitar al final de cada semestre ha venido aumentando sostenidamente en el tiempo, y al cierre de este semestre hay 49 causas en trámite por un valor de US$8.863 millones.
- El plazo promedio de sentencia durante el segundo semestre de 2024 fue de 349 días corridos, un 48% por debajo del promedio del semestre anterior. A pesar de este dato puntual, la tendencia de aumento en el stock de causas en trámite ha derivado en un aumento consistente a lo largo del tiempo de los plazos que tardan los tribunales ambientales en dictar sus sentencias.
- Las 49 causas en trámite registradas al cierre del segundo semestre de 2024 representan el mayor número de causas en stock al final de un semestre. Esto podría generar nuevos aumentos en los plazos de sentencia de los tribunales ambientales, una situación preocupante considerando el ya documentado aumento en los tiempos de calificación ambiental de los proyectos de inversión en el SEIA, así como a los extensos plazos adicionales que deben sumarse en los casos en que la sentencia del tribunal ambiental sea recurrida ante la Corte Suprema.

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 la fecha de cierre editorial (final de cada semestre).

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.

¿Contra qué se reclama?	¿Quién es el reclamante?	¿Cuál es el tribunal competente?	¿Cuál es el plazo para reclamar?
Resolución que resuelve una reclamación contra una RCA	El titular (art. 17 Nº5) u observantes PAC (art. 17 Nº6)	El tribunal ambiental del lugar en que se haya evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo	30 días desde la notificación de la resolución recurrida
Resolución que resuelve una reclamación contra procedimiento administrativo de invalidación de carácter ambiental	Los terceros ajenos al procedimiento de evaluación (art. 17 Nº8)	El tribunal ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación	

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.