Informe N° 2

1° semestre

Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA

2019

OBSERVATORIO DE LA PRODUCTIVIDAD

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

CONFEDERACION DE LA PRODUCCION Y DEL COMERCIO

Observatorio Judicial .org

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°20.600[1]. 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 131 causas ingresadas a los tribunales ambientales desde su creación hasta junio de 2019, 14 causas fueron acumuladas[2] con otras causas similares, por lo que el universo de causas se reduce a 117. De aquellas, solo 95 causas fueron admisibles[3], siendo el resto consideradas inadmisibles[4]. 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 91 causas judicializadas cuyos proyectos aludidos ingresaron al SEIA[5].

Diagrama de causas ingresadas a la justicia ambiental

<table>
<tr><td colspan="5">N°de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales
131</td></tr>
<tr><td colspan="4">N° de causas sin acumuladas
117</td><td rowspan="4">Acumuladas

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

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

4</td></tr>
<tr><td>N° de causas con sentencia
67</td><td>Desistidas
6</td><td>Avenidas
1</td><td>En trámite
17</td></tr>
</table>

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] 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 JUDICIALIZADOS[6]

Estado de la RCA al momento de la reclamación

Las 95 causas admisibles representan 83 proyectos diferentes. 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 72 que contaban con una RCA favorable, 15 con RCA desfavorable, 4 con su RCA en trámite y 4 causas eran a propósito de una consulta de pertinencia (por lo que es de esperar que la RCA aún no hubiere iniciado su trámite). 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.

Número de proyectos y montos de inversión

Existen 80 proyectos de inversión que ingresaron al SEIA[7] 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$ 33.009 millones[8]. En cuanto a la carga actual de los tribunales, hay 17 causas en trámite, representando US$ 5.921 millones.

Categoría de ingreso al SEIA

Del total de 80 proyectos judicializados, 37 ingresaron al SEIA vía EIA y 43 lo hicieron vía DIA. Los proyectos que ingresaron como EIA representan el 46% del total de proyectos judicializados y el 85% del monto de inversión judicializado, US$ 27.943 millones.

Tiempo de tramitación adicional

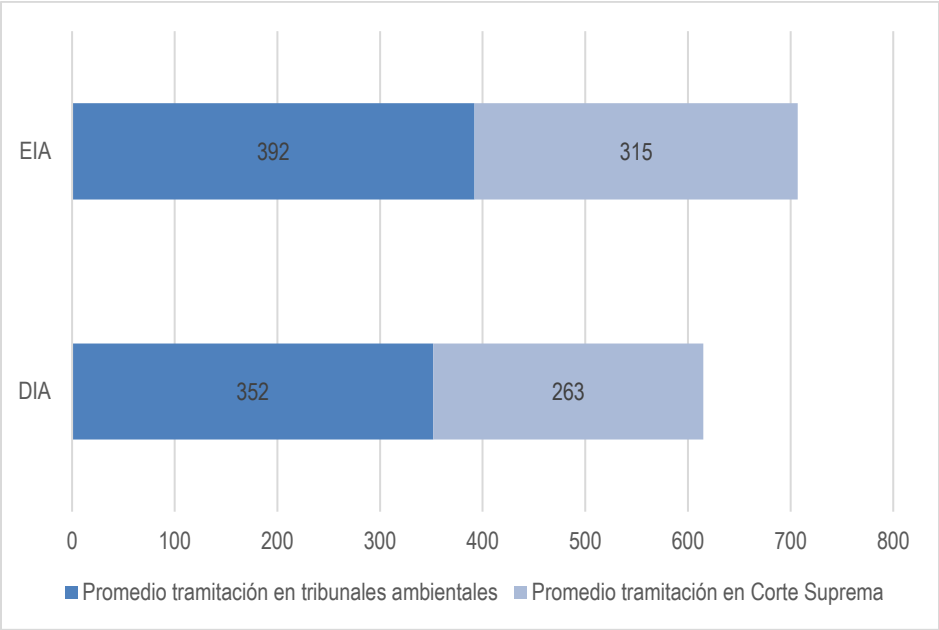
Del total de 67 causas con sentencia en primera instancia, el tiempo transcurrido entre el ingreso de la reclamación y la sentencia del tribunal ambiental correspondiente es en promedio de 372 días corridos. En caso de que se presente un recurso de casación[9] ante la Corte Suprema, las causas extienden en promedio su tiempo de tramitación judicial en 287 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 en los tribunales ambientales y en la Corte Suprema.

---

[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.
[7] No se incluyen los tres proyectos (que representan cuatro causas) que fueron judicializados por consulta de pertinencia.
[8] 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. Esto implica que
[9] 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.

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

		Tiempo de tramitación en Tribunal Ambiental	Tiempo de tramitación en Corte Suprema[10]
RCA	Favorable	374	290
	Desfavorable	404	262

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

[10] Se considera el tiempo promedio desde que termina la instancia anterior (de aquellas causas que efectivamente presentaron un recurso de casación) hasta que la Corte Suprema dicta sentencia.

En la siguiente tabla se aprecia que el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago tramita las causas en más del doble de tiempo que el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia. Es probable que esto se deba a que el Segundo Tribunal tramite proyectos de mayor envergadura y complejidad, considerando que los montos de inversión promedio de los proyectos son mayores en las causas tramitadas en Santiago que las tramitadas en Valdivia.

Tabla 2: Tiempo promedio de tramitación judicial y montos de inversión judicializados por Tribunal Ambiental[11]

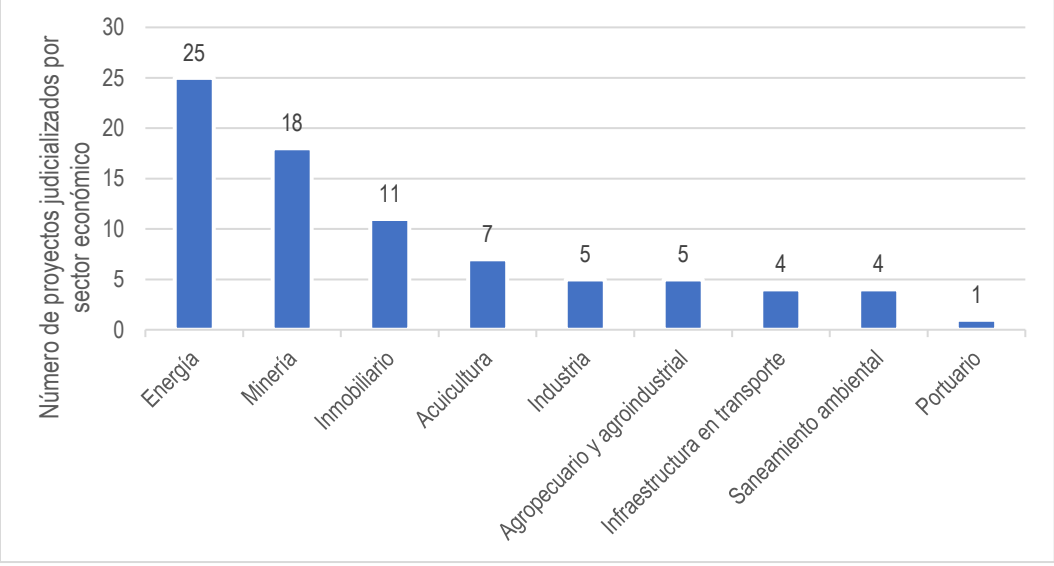
Tribunal Ambiental	Número de causas con sentencia	Tiempo de tramitación en Tribunal Ambiental (días corridos)	Monto promedio de proyecto de inversión involucrado (millones de dólares)
Santiago	45	460	482
Valdivia	19	195	277

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 9 sectores económicos. Como se aprecia en el gráfico a continuación, más de la mitad de los proyectos judicializados (43 de 80) provienen de los sectores de energía y minería, seguidos del sector inmobiliario y acuícola.

Gráfico 2: Número de proyectos judicializados en los Tribunales Ambientales por sector económico

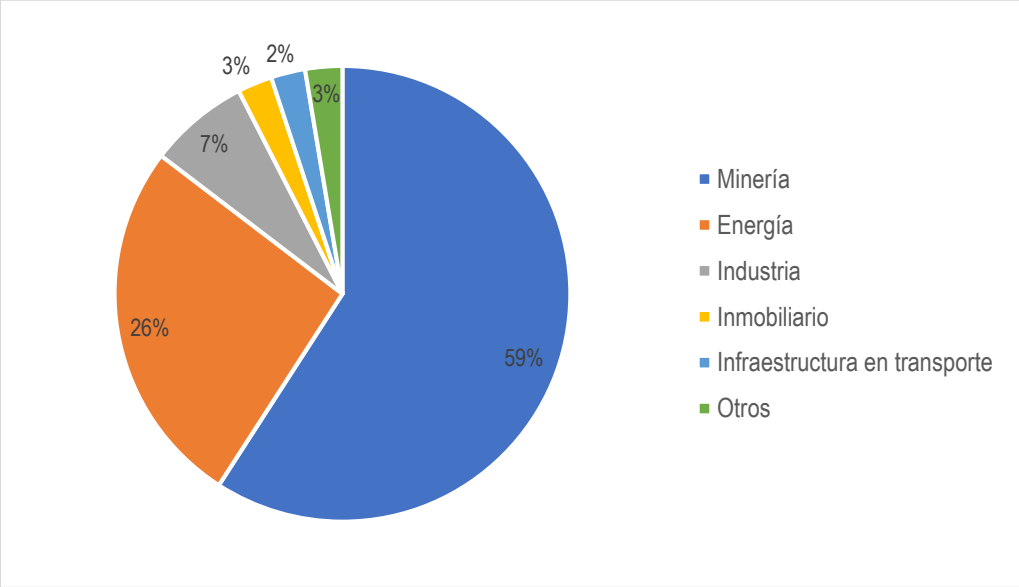


Fuente: CPC en base a las estadísticas de los Tribunales Ambientales.

[11] Los tiempos de tramitación del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta no se reportan puesto que dicho tribunal lleva muy poco tiempo en operación (tan solo desde septiembre de 2017) y la cifra no sería comparable con los otros tribunales ambientales. Dicho tribunal solo ha dictado sentencia sobre 3 causas.

En la siguiente tabla, se aprecia que sólo el sector minero concentra casi el 60% de los montos de inversión judicializados desde que existen los tribunales ambientales. Dicho sector es secundado por el sector energético, que representa el 26% de la inversión judicializada.

Gráfico 3: Porcentaje y montos de inversión judicializada en los Tribunales Ambientales según sector económico



Sector económico	Monto de inversión judicializado (millones de dólares)
Minería	19.517
Energía	8.659
Industria	2.350
Inmobiliario	810
Infraestructura en transporte	804
Otros	869
Total	33.009

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

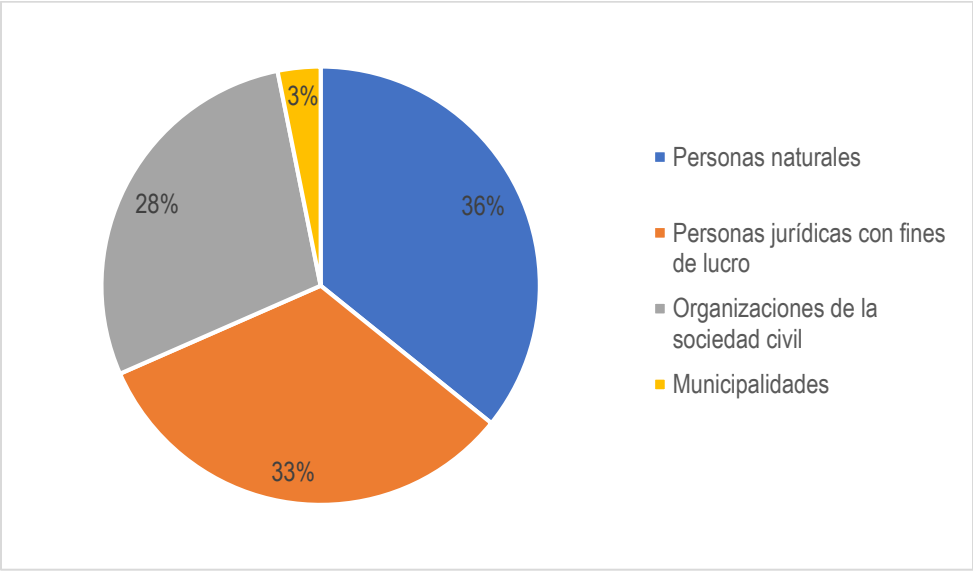
3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL AMBIENTAL[12]

Naturaleza de los reclamantes

Del total de 95 causas consideradas admisibles, en 23 de ellas el reclamante es el titular del proyecto, tan sólo un 24%. En todos los casos, los titulares de proyecto son personas jurídicas con fines de lucro (pueden ser empresas privadas y públicas). El otro 76% de las causas fueron reclamaciones de terceros: personas naturales, organizaciones de la sociedad civil[13], municipalidades y personas jurídicas con fines de lucro que no eran titulares de proyecto.

Según el gráfico a continuación, se aprecia que el 36% de los reclamantes (34 causas) correspondió a personas naturales y el 33% a sociedades comerciales.

Gráfico 4: Naturaleza del reclamante



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

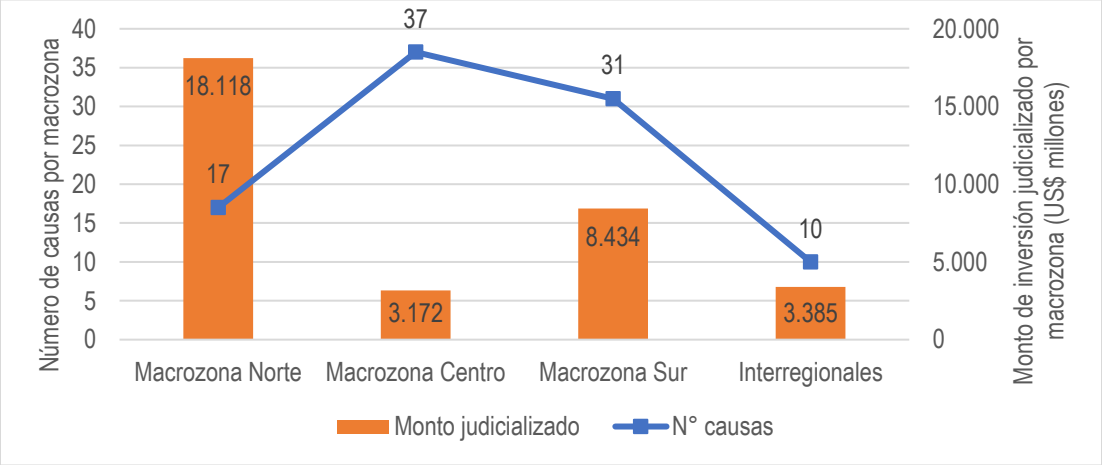
[12] Como esta sección evalúa el sistema judicial, se incluyen todas las causas admisibles no acumuladas. En ese sentido, la unidad de estudio en esta sección es la causa de reclamación (que pueden ser varias por proyecto), y no el proyecto de inversión (a excepción de cuando se especifican montos, para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

[13] Incluye organizaciones comunitarias (16), comunidades indígenas (5), asociaciones gremiales (3), corporaciones privadas (2) y una persona jurídica sin fines de lucro.

Macrozonas[14]

Del siguiente gráfico se observa que la Macrozona Centro es la que concentra el mayor número de causas, pero en la Macrozona Norte se concentran mayores montos de inversión.

Gráfico 5: Número de causas y monto de inversión (por macrozona)



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

Sentencias de los Tribunales Ambientales

De un total de 68[15] sentencias de los Tribunales Ambientales, 23 acogieron la reclamación (al menos parcialmente[16]) y 45 la rechazaron. Esto quiere decir que el 66% (45 de 68) 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 52 sentencias sobre los casos en que el reclamante no era el titular del proyecto de inversión, se acogieron 14 reclamaciones.

[14] 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.
[15] A diferencia de la sección anterior, en donde se consideran 67 sentencias, en esta sección se incluye una sentencia por "consulta de pertinencia".
[16] 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.

Tabla 4: Sentencias de los tribunales ambientales por naturaleza del reclamante

Sentencias del Tribunal Ambiental correspondiente	Naturaleza del reclamante		Total
	Titular	Tercero	
Acoge reclamación	9	14	23
Rechaza reclamación	7	38	45
Total	16	52	68

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

Sentencias de la Corte Suprema

De un total de 48 recursos de casación presentados ante la Corte Suprema, 46 fueron admitidos. De los admitidos, 28 ya han sido fallados por la Corte Suprema y el resto está en trámite o fueron desistidos. De aquellos fallados, tan solo 8 fueron acogidos (al menos parcialmente) y 20 rechazados. Esto quiere decir que el 71% (20 de 28) 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 5: Sentencias de la Corte Suprema

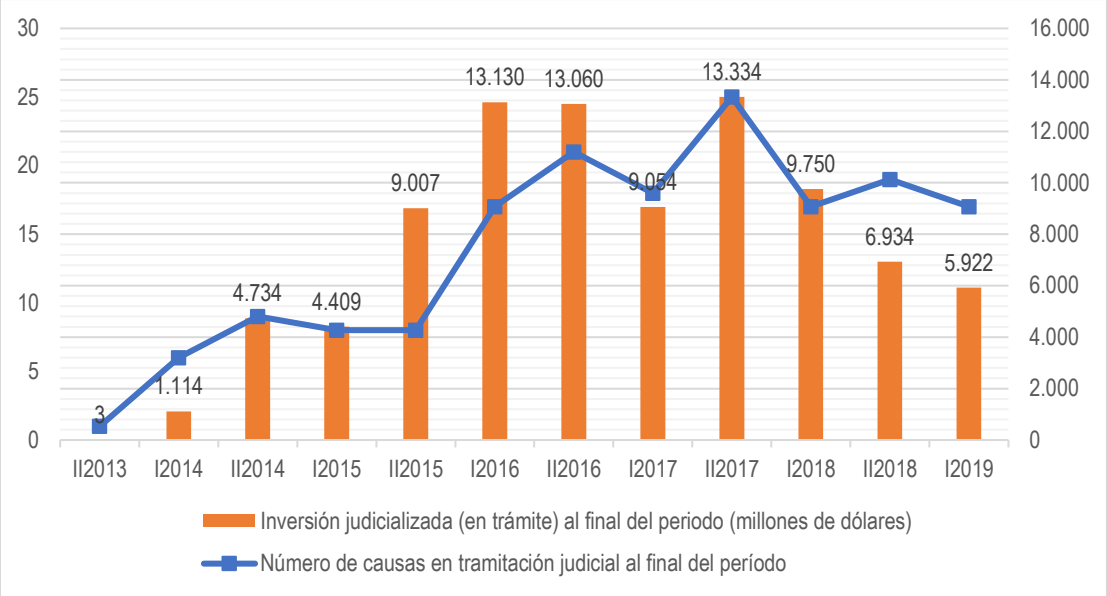
Sentencias de la Corte Suprema	
Acoge recurso	8
Rechaza recurso	20
Total	28

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

4. ENFOQUE SEMESTRAL

En cuanto al stock de causas en trámite al final de cada período, este semestre se observa una ligera baja en el número de causas (de 19 a 17) y en montos de inversión en trámite (de casi 7.000 a casi 6.000 millones de dólares) en relación al semestre anterior.

Gráfico 6: Número de causas y montos de inversión[17] en trámite en los Tribunales Ambientales al final de cada semestre



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

[17] Solo para este gráfico, 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 será mayor que el monto realmente judicializado.

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 (72 de las 95 causas admisibles).
- **Montos de inversión**: desde que se crearon los tribunales ambientales, se han judicializado 80 proyectos por un monto equivalente a US$ 33.609 millones. Actualmente hay 17 causas en trámite que representan US$ 5.921 millones.
- **Tiempo de tramitación judicial**: en promedio, una causa sobre un proyecto de inversión del SEIA se demora 372 días en su trámite judicial. Si además la sentencia del tribunal ambiental correspondiente fuera recurrida, en promedio dicha causa demora otros 287 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**: el 24% de los reclamantes son titulares de proyectos de inversión.
- **Macrozonas**: la Macrozona Centro es la que concentra el mayor número de causas, pero la Macrozona Norte concentra los mayores montos de inversión.
- **Ratificación de instancia anterior**: el 66% (45 de 68) de las sentencias de los Tribunales Ambientales ratificó la resolución de la autoridad administrativa correspondiente, al rechazar la reclamación judicial interpuesto por el titular o un tercero. El 71% (20 de 28) 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:

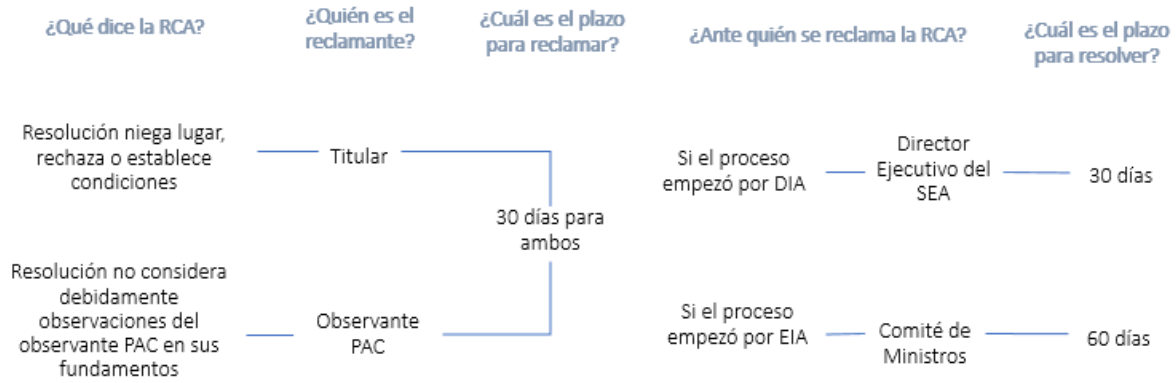
- Al cierre de este semestre hay 19 causas en trámite, por un valor de casi 6.000 millones de dólares.

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.

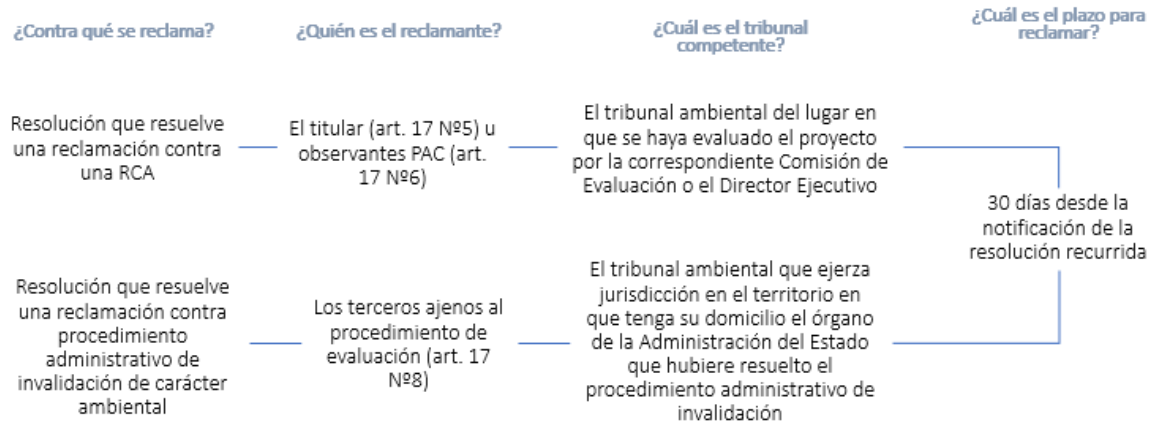
b. Etapa judicial.

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.