

DICIEMBRE 2017

INFORME
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

13



Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile

**LUIS CORDERO
VALENTINA DURÁN
CAMILA PALACIOS
VIOLETA RABI
ANDREA SANHUEZA
ANAHÍ URQUIZA**

DIRECTORES DE PROYECTO

LUIS CORDERO

Abogado y Doctor en Derecho, Universidad de Lleida; Magister en Políticas Públicas, Universidad de Chile. Actualmente, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Chile e investigador senior del Centro de Regulación y Competencia (RegCom), ambos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Fue coordinador de la Reforma a la Institucionalidad Ambiental, que se tradujo en la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, además de ser asesor del Congreso en el proyecto de ley que creó los Tribunales Ambientales. Director de Espacio Público.

VALENTINA DURÁN

Abogada de la Universidad de Chile y Máster (DEA) en Derecho Ambiental de la Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne. Directora del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Directora de Espacio Público.

INVESTIGADORAS PRINCIPALES

CAMILA PALACIOS

Abogada de la Universidad Católica de Chile, Diplomada en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Ambiental, y Magíster en Derecho Público (c), todos de la Universidad de Chile. Abogada de Incidencia e Investigación en Espacio Público.

VIOLETA RABI

Socióloga de la Universidad de Chile y Máster en Medioambiente de la Universidad de Melbourne, Australia. Investigadora de las áreas de Sustentabilidad y Recursos Naturales y de Ciudad y Territorio en Espacio Público.

ASESORAS DE INVESTIGACIÓN

ANDREA SANHUEZA

Asistente Social de la PUC, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Instituto de Estudios Urbanos (PUC) y Magíster en Ciencia Política en la Universidad de Chile. Ha sido directora Ejecutiva de PARTICIPA entre el 2001 y el 2009. Actualmente es representante del público electa para la negociación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente en América Latina y el Caribe.

ANAHÍ URQUIZA

Antropóloga Social y Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile, Doctora en Sociología por la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich y Ph.D. en Environment and Society del Rachel Carson Center, Alemania. Académica de la U. de Chile y miembro del equipo CR2.

Colaboraron con este documento el investigador Tomás Catalán y los asistentes de investigación Paula Acuña, Javiera Tohá, Martín Benavides, Maximiliano Ramírez, Isaac Reyes, Sebastián Carrasco, Sebastián Peredo y Jaime Aragón. A todos les estamos muy agradecidos.

Este estudio fue realizado gracias al apoyo de la Embajada de Suiza en Chile.

Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

ESPACIO PÚBLICO

Santa Lucía 188 piso 7, Santiago de Chile

(56 2) 2335 4307

contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

Contenido

TABLA DE ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
ORIENTACIONES PARA COMPRENDER LA DISCUSIÓN EN TORNO AL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	8
Principio 10: el derecho a la información, participación y acceso a la justicia ambiental.....	8
1. Derecho de acceso a la información	9
1.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho de acceso a la información?: Principio de transparencia	10
2. Derecho de participación	11
2.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho a la participación?: Principio de inclusión y oportunidad	11
3. Derecho de acceso a la justicia	12
3.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho al acceso a la justicia?	13
3.1.1 Desarrollo de la normativa ambiental	13
3.1.2. Cumplimiento de la normativa ambiental.....	13
3.1.3 Mecanismos de resolución de conflictos ambientales.....	14
3.1.4 Legitimación activa	15
3.1.5 Condiciones de igualdad en el acceso a la justicia ambiental	15
Institucionalidad Ambiental Chilena.....	16
Superintendencia del Medio Ambiente.....	17
1.1 Fiscalización	17
1.2 Sanción.....	18
Tribunales Ambientales	20
SUPUESTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL.....	24
RESULTADOS.....	25
Análisis de las denuncias realizadas en la superintendencia de medioambiente (SMA)	25
1. La tramitación de denuncias por la SMA: Tensión entre el archivo y su preeminencia en el quehacer institucional.....	26
1.1 La mayoría de las denuncias están en tramitación, aún sin determinar si ameritan o no la formulación de cargos	26
1.2 La mayoría de los expedientes iniciados por denuncias terminan archivados	29
1.3 Las denuncias que no son archivadas constituyen un importante insumo para los procedimientos sancionatorios	31
2. Mirando las denuncias con mayor detalle: resultados y duración del procedimiento	32
2.1 Las denuncias no necesariamente llegan a “buen puerto” ni cumplen con las expectativas ciudadanas	32

2.2 El procesamiento de las denuncias es excesivamente largo	34
3. Los principales denunciantes son personas o grupos de personas que acceden de manera directa a la SMA	36
4. Qué se denuncia: ruidos son la principal razón de las denuncias ciudadanas	39
4.1 Los principales centros urbanos concentran gran parte de las denuncias.....	40
Análisis de las causas judiciales realizadas en los Tribunales Ambientales	43
1. Cantidad de causas ingresadas: panorama general.....	43
2. Perfiles de usuarios: los titulares de proyectos son los que más acuden a los TA	47
3. ¿Qué se reclama en los Tribunales Ambientales?: más de la mitad están asociadas a la función de sanción y cumplimiento de la SMA	51
4. ¿Cómo finalizan las causas ambientales?: desmitificando la judicialización	57
CONCLUSIONES	65
Balance del acceso a la justicia en la institucionalidad ambiental chilena	65
Transparencia	65
Inclusión.....	67
Oportunidad	68
Acceso a la justicia	69
PROPUESTAS	72
META 1: Facilitar el acceso de diferentes actores de la sociedad civil, según sus propias características y necesidades, a la gestión de la SMA y los TA.....	72
META 2: Aumentar la oportunidad de respuesta de la institucionalidad a los requerimientos ciudadanos y protección ambiental	76
META 3: Promover la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos socio-ambientales.....	77
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	81
ANEXO 1 Listado de entrevistados	81
ANEXO 2 Detalle de cantidad de perfiles por subcausales del Artículo 17.....	82

TABLA DE ABREVIATURAS

CS: Corte Suprema

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

IGA: Instrumento de Gestión Ambiental

MMA: Ministerio de Medio Ambiente

PAC: Participación Ciudadana

PDC: Plan de Cumplimiento

RCA: Resolución de Calificación Ambiental

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

SMA: Superintendencia de Medio Ambiente

TA: Tribunal Ambiental

INTRODUCCIÓN

La Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 tuvo como punto culmine la aprobación de la Declaración de Río, la que se ha transformado en una pieza clave de la política ambiental internacional al consagrar el derecho a la información, participación y justicia ambiental a través del denominado Principio 10. En conformidad a este principio, el medioambiente es entendido como un patrimonio común de la humanidad que requiere para su protección de la capacidad de los ciudadanos de acceder a la información, participación y justicia ambiental. Estos elementos debiesen estar garantizados por el Estado, siendo exigibles como derechos ciudadanos. La implementación de estos principios ha orientado la generación de instituciones, políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental a nivel nacional.

Para el caso chileno, los compromisos internacionales ambientales que se han suscrito, llevaron a la creación de una arquitectura institucional medioambiental, la cual sentó las bases de la normativa, generó un modelo coordinador interinstitucional y creó un sistema de evaluación ambiental de proyectos de inversión. La entrada de nuestro país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el surgimiento de movimientos ciudadanos de carácter socioambiental, dieron impulso a la institucionalidad ambiental nacional. Lo anterior se ha visto reflejado en la creación del Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. En el marco de esta reestructuración de la institucionalidad ambiental, la SMA tiene por objeto proteger el medioambiente a través del cumplimiento de la normativa e instrumentos de gestión ambiental; mientras que los Tribunales Ambientales aseguran el acceso a la justicia ambiental y canalizan las preocupaciones de los interesados afectados en etapas en que los proyectos ya han sido aprobados y/o se encuentran en funcionamiento.

La reforma se logró mediante un amplio consenso, en donde actores del mundo político, social y económico relevaron la necesidad de mejorar la calidad institucional para la gestión ambiental chilena. Dado el tiempo transcurrido desde que SMA y los TA se encuentran operativos, se puede realizar una evaluación temprana sobre su funcionamiento. Se trata de instituciones jóvenes, con aprendizajes institucionales que requieren, en algunos casos, de consolidación y, en otros, de modificación para mantener una mejora continua.

Este estudio pretende aportar en el debate en torno al funcionamiento de la SMA y los TA, destacando el modo en que estas instituciones han facilitado el acceso a la justicia ambiental. Así, el objetivo de la presente investigación es ofrecer un análisis institucional de la SMA y los TA que permita comprender el modo en que los elementos del Principio 10 han sido implementados. Por tanto, la pregunta que guía esta investigación es: ¿Quiénes y bajo qué condiciones acceden a la justicia

ambiental? Para responder a esta pregunta los objetivos específicos que se proponen son los siguientes:

- Caracterizar los casos que han conocido los tribunales ambientales entre 2013 y 2017.
- Caracterizar los casos de fiscalización originados en denuncias ciudadanas realizadas por la SMA entre 2013 y 2016.
- Establecer el perfil de los usuarios de la SMA y los TA.

El estudio se plantea como una investigación mixta, al combinar el levantamiento y análisis de datos cuantitativos de fuentes secundarias, la realización de entrevistas y el análisis de contenido cualitativo de documentos y casos judiciales.

Los hallazgos de la investigación permitirán saldar un vacío de evidencia en torno a la participación ciudadana en instancias posteriores a la fase de autorización ambiental realizada por el SEA. Asimismo, permitirá conocer la realidad de la extendida hipótesis sobre la judicialización de los proyectos de inversión. En efecto, en los últimos años, se ha instalado la idea sobre una creciente judicialización por parte de las comunidades, quienes, al oponerse al proyecto por vía judicial estarían logrando la paralización de grandes inversiones. El presente estudio plantea revisar la evidencia disponible para no sólo estimar la cantidad de reclamaciones presentadas por la sociedad civil en los TA, sino que mostrar cómo se resuelven dichos casos. Por tanto, aunque la conflictividad socioambiental no es precisamente el objeto del estudio, éste proveerá de valiosa información para interpretar las dinámicas asociadas a conflictos.

A partir de los resultados obtenidos, se proponen recomendaciones de mejora a la SMA y los TA, de modo que éstos integren dentro de sus funciones de manera sustantiva mecanismos de participación y el derecho a acceder a la justicia ambiental, promoviendo así la profundización de la democracia y la disminución de las asimetrías en la toma de decisiones ambientales. Activar el círculo virtuoso entre Estado y ciudadanía que propone el Principio 10 plantea el desafío de reconocer que la protección del medio ambiente no sólo depende del Estado, sino que requiere de un involucramiento ciudadano y que éstos últimos tienen el poder de controlar y supervisar el ejercicio del Estado.

ORIENTACIONES PARA COMPRENDER LA DISCUSIÓN EN TORNO AL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

En esta sección se abordan en detalle los principios que conforman el Principio 10, se analizan sus elementos y criterios de aplicación, para luego ahondar en la nueva institucionalidad ambiental, en particular los TA y SMA. Ello nos permitirá comprender mejor los supuestos en base a los cuales se debe analizar cómo se ha implementado dicho principio a nivel nacional, lo que luego será analizado en profundidad a lo largo del documento.

Principio 10: el derecho a la información, participación y acceso a la justicia ambiental.

El Principio 10 establece que: *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.*

De esta manera, el acceso a la información, a la participación y a la justicia, como explica Moraga (2015), constituyen partes de un engranaje, en el que la realización de cada uno de ellos depende del otro, y en el que el funcionamiento del conjunto, contribuye a la puesta en práctica de un concepto global, cual es el de la democracia ambiental. En palabras de Bermúdez (2010), lo que el Principio 10 busca es que los ciudadanos puedan acceder a la información ambiental, para luego y de manera informada, ejerzan su derecho de participación, ya sea por la vía de intervenir en el procedimiento administrativo destinado a la toma de decisiones ambientales, como por la vía del ejercicio de acciones destinadas a la revisión judicial de las mismas.

Así, los principios de acceso a la información, a la participación pública y de acceso a la justicia se configuran no sólo como principios, sino también como derechos humanos —en conjunto denominados derechos de acceso—. Esta calidad les brinda una protección especial en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, lo que deriva de su carácter esencial para la vida democrática y de su condición como catalizadores para la realización de otros derechos, pues resultan indispensables para lograr una buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas, y una gestión pública inclusiva y participativa; a la vez que son esenciales para garantizar el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible para las generaciones presentes y futuras (ACNDUH, 2016).

Estos principios fueron confirmados en 2012 en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río+20), ocasión en la que se recalcó que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. Más recientemente, en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace hincapié en los conceptos de universalidad, participación e inclusión, encontrándose los derechos de acceso en el centro de la agenda y permeando todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, el ODS 16 explicita el compromiso de los Estados en lo concerniente a garantizar: i) el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales; ii) la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y iii) la igualdad de acceso a la justicia. Asimismo, la agenda llama a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes, y a adoptar leyes y políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible (ACNUDH, 2016).

A continuación, se analizan los derechos que consagra el Principio 10, en vistas a determinar cómo han sido implementados en el caso chileno.

1. Derecho de acceso a la información

El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a aumentar la eficiencia y eficacia de la regulación ambiental. Permite asimismo confiar plenamente en las decisiones adoptadas por las autoridades, demostrar la existencia de un problema no visualizado con anterioridad o plantear una solución alternativa (CEPAL, 2013).

Para el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario por una parte, que se genere información sobre el medio ambiente, y por otra, que dicha información esté a disposición de la ciudadanía de manera fácil y accesible. Para ello, se debe contar con un procedimiento expedito y de fácil procesamiento de las solicitudes de información, que garantice el acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación, y que no tenga un costo excesivo para los solicitantes. El Estado debe garantizar también que toda la información en poder de los órganos públicos sea suficientemente difundida, publicando ampliamente todo documento de considerable interés público.

Si bien es legítimo que en algunas circunstancias se pueda denegar el acceso a cierta información, las excepciones deben ser claras y precisas, estar previamente definidas en la legislación y ser, además, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. En todo caso deben existir instancias administrativa y de revisión judicial donde se pueda reclamar en caso de que se

rechace una solicitud de información. Por otra parte, más allá de la consagración legal del derecho de acceso a la información pública, es necesario que se adopten medidas encaminadas a que la ciudadanía conozca sus derechos, y a que los funcionarios públicos adopten una cultura de transparencia para responder adecuadamente a las demandas públicas.

1.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho de acceso a la información?: Principio de transparencia

De acuerdo a los factores descritos anteriormente, el derecho al acceso de información ambiental se encuentra regido por el principio de la transparencia. En conformidad a este principio todas las partes interesadas deben contar con información clara, completa, veraz y oportuna; que sea significativa para incidir en las decisiones y que se comprenda sin duda o ambigüedad.

Algunos criterios que permiten evaluar la calidad de la transparencia son¹:

- Disponibilidad: Todos los interesados pueden acceder a información actualizada y relevante, por canales conocidos y expeditos.
- Comprensible: La información acerca del proyecto es fácil de entender por parte de los interesados. Existen las condiciones para la comprensión, tanto por el lenguaje como por la variedad de modalidades de presentación.
- Relevante: la información proporcionada es significativa, completa, veraz y en el momento oportuno. Ésta tiene como objetivo facilitar que los actores involucrados puedan comprender a cabalidad los requerimientos, procedimientos y resultados que son de su interés y participar eficazmente en el seguimiento de las tomas de decisión.
- Fiable y plural: La información disponible está fundamentada en datos y conocimiento de alta calidad. Se reconoce la existencia de diversas fuentes de información o tipos de conocimiento, promoviendo que el conocimiento local sea utilizado para la toma de decisión acerca del proyecto.

Otros aspectos que influyen en cumplir con el derecho al acceso a la información, asociado a la capacidad que tienen los ciudadanos de incidir en la toma de decisiones son:

- Rendición: las instituciones públicas y privadas comunican de manera oportuna y pertinente a los interesados cómo sus aportes fueron considerados en sus procedimientos, fundamentando por qué se incorporaron o no en las decisiones finales. Además, existen canales conocidos que permiten darle seguimiento y exigibilidad en el tiempo a los procedimientos definidos.
- Mecanismos de comunicación integrados: Los involucrados son al mismo tiempo emisores y receptores de la información, y tienen acceso a mecanismos de comunicación permanente

¹Criterios adaptados de "Guía de Estándares de Participación" del Ministerio de Energía (2016)

que permiten que cualquier actor pueda expresar su opinión, reclamo o sugerencia respecto al proceso que se está desarrollando. Existe un registro de todo lo comunicado, tales como comentarios, dudas y reclamos. Asimismo, se contemplan mecanismos de orientación y asesoría.

2. Derecho de participación

La participación ciudadana informada es un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente. Se ha planteado que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que los ciudadanos se sienten parte de esas decisiones. Existe además evidencia que sugiere que la participación informada de la ciudadanía en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos ambientales (CEPAL, 2013).

Para que exista una participación activa, libre y significativa, se debe involucrar a las personas en las reglas de participación, así como crear espacios o instancias que permitan participar desde el inicio de las deliberaciones sobre una medida determinada y antes de que se haya adoptado cualquier decisión. Se debe también difundir y capacitar a las personas en vistas a que conozcan la forma de acceder a esos espacios y los procedimientos para intervenir. En este sentido es importante que se garantice una participación libre y segura, esto es, que se excluya toda forma de coacción o incitación, tanto directa como indirecta, y no debe estar ligada a condiciones. Finalmente, para ejercer el derecho de participación se debe asegurar el acceso a la información, para que las personas puedan formarse una opinión y participar fundadamente.

2.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho a la participación?: Principio de inclusión y oportunidad

El derecho a la participación ambiental se encuentra regido por el principio de inclusión y oportunidad. El principio de inclusión hace referencia a la garantía de que las personas que integran la sociedad participen en igualdad de oportunidades para que su opinión se encuentre representada, especialmente de aquellos colectivos tradicionalmente más excluidos o que enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos: población en situación de pobreza, mujeres, poblaciones indígenas, entre otros.

Así, este principio dice relación con que la diversidad de actores y pluralidad de intereses logren estar debidamente representados en la institucionalidad ambiental, logrando de este modo incrementar los niveles de legitimidad social de las decisiones que allí se realizan.

Algunos criterios que permiten evaluar la calidad de la inclusión son²:

² Criterios adaptados de "Guía de Estándares de Participación" del Ministerio de Energía (2016)

- Presencia de diversidad de actores: todo el rango de actores interesados tiene la oportunidad de participar, directa y/o indirectamente, en la institucionalidad, velando por generar las condiciones para acceder a la participación y cerrando brechas en torno a distancias, conocimientos técnicos y recursos financieros.
- Habilitación de capacidades: se considera un proceso de educación, asesoría e intercambio entre los actores, mediante procesos formativos y de asistencia técnica, que le permita a los interesados tener una mejor comprensión de la institucionalidad, legislación, procedimientos, permisos y autorizaciones ambientales, permitiéndoles desarrollar una participación sustantiva.

El principio de oportunidad dice relación a los resultados de la participación, de modo que la participación tenga los efectos esperados en un tiempo razonable. Este principio busca que el proceso de participación se realice en los tiempos adecuados para satisfacer las necesidades de los implicados. Algunos criterios que permiten evaluar la oportunidad son³:

- Plazos claros, adecuados y flexibles: el tiempo de las diferentes etapas y plazos totales del proceso son conocidos, de forma que permitan una interacción informada y comprensiva. Se consideran las dinámicas y tiempos de las partes involucradas, el nivel de conocimiento de las temáticas relacionadas con el proyecto, el territorio y sus comunidades, y la necesidad de comprensión de lo anterior por parte de los distintos actores.
- Plazos flexibles: los plazos se ajustan a los diferentes grados de complejidad y coordinación requeridas, considerando las dinámicas y urgencias de los diferentes actores involucrados.

3. Derecho de acceso a la justicia

El acceso a la justicia proporciona a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para proteger sus derechos de acceso a la información y participación, ya que les permite cuestionar las decisiones que, a su juicio, no han considerado sus intereses. Asegura asimismo que existan instancias judiciales y administrativas pertinentes para proteger los derechos ambientales mediante un proceso judicial independiente y expedito, que contemple la reparación por daño ambiental (CEPAL, 2013).

En particular, el acceso a la justicia, se ha definido como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente (CEPAL, 2013). Brañez (2000) por su parte, ha entendido el concepto como "la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos" (2000, p. 5). Finalmente, Riquelme (2013) plantea que el derecho

³ Criterios adaptados de "Guía de Estándares de Participación" del Ministerio de Energía (2016)

de acceso a la justicia ambiental 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.

3.1 ¿Cómo hacer operativo el derecho al acceso a la justicia?

De estas definiciones se desprende que son elementos relevantes para que se configure el derecho de acceso a la justicia (i) el desarrollo de la normativa ambiental; (ii) el cumplimiento de la normativa; (iii) los mecanismos de resolución de controversias; (iv) la legitimación activa; y (v) el igual acceso a la justicia ambiental.

3.1.1 Desarrollo de la normativa ambiental

Para que exista acceso a la justicia es necesaria la generación de un cuerpo normativo que establezca la política nacional ambiental y los instrumentos jurídicos para su aplicación. Cuando este proceso de desarrollo normativo se encuentra en sus etapas iniciales, es común que no existan las normas necesarias para la regulación de ciertos problemas o que éstas sean incompletas⁴. Lo anterior tiene como consecuencia que al presentarse un conflicto, la autoridad jurisdiccional llamada a resolver deberá adoptar una decisión en ausencia de normas ambientales específicas o bien mediante normas que no sean totalmente idóneas para el tratamiento del caso concreto (Riquelme, 2013).

3.1.2. Cumplimiento de la normativa ambiental

El Estado puede reconocer el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y contar con la normativa necesaria para su regulación y aplicación, pero ello no es garantía para acceder a la justicia. Se debe asegurar además el cumplimiento de las normas ambientales, de manera eficaz y eficiente.

El cumplimiento de la normativa ambiental implica que existe un estado de conformidad entre el comportamiento de los sujetos regulados y lo especificado en una norma. Ahora bien, no siempre quienes deben cumplirlas lo hacen de forma automática, siendo necesario que el Estado adopte medidas para alentar, y en ciertos casos, forzar, el cumplimiento. De este modo, la aplicación de la ley o *enforcement* es el conjunto de acciones que realizan las autoridades, en cualquiera de sus niveles, para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la comunidad y para corregir o evitar situaciones que pongan en peligro el medioambiente (Cordero et al., 2009).

⁴A modo de ejemplo, cuando una norma legal establece la prohibición de contaminar la atmósfera, por lo general sus prescripciones no determinan con la precisión necesaria los casos en que se considerará que existe una situación de contaminación atmosférica. Mientras no se expidan tales reglamentos y normas técnicas, la norma legal que establece la prohibición de contaminar la atmósfera quedará sin aplicación porque no establecerá, con la precisión que es necesaria, lo que es lícito y lo que es ilícito (Brañez, 2000).

Desde la administración, los distintos organismos tienen la función de ejecutar la normativa ambiental, que incluye el derecho de aplicar sanciones administrativas en los casos de contravención a la legislación ambiental. La aplicación de la normativa ambiental se podrá realizar a través de distintos medios, utilizando sistemas administrativos de control e inspecciones (fiscalización), o mediante la promoción del cumplimiento de la normativa (programas de incentivos). La aplicación de la legislación ambiental corresponde también a los órganos jurisdiccionales del Estado, que en último término son los llamados a aplicar todo el sistema jurídico, lo que comprende la revisión judicial de constitucionalidad de las leyes y de la legalidad de los actos administrativos. Finalmente, la comunidad y organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir en el cumplimiento de la normativa ambiental, presentando denuncias o entablando acciones legales.

3.1.3 Mecanismos de resolución de conflictos ambientales

El derecho de acceso a la justicia permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados, para lo cual es necesario que el Estado garantice mecanismos judiciales y administrativos adecuados, los que deben cumplir con determinados estándares en el marco de la impartición de justicia. Entre ellos se encuentra el cumplir con los principios de legalidad, efectividad, publicidad y transparencia; el establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes; el derecho a la defensa; y el derecho a la revisión por una instancia superior.

En particular, en el caso de la resolución de conflictos jurídicos de naturaleza ambiental los mecanismos serán idóneos si proporcionan una solución imparcial, equitativa, completa y expedita mediante el establecimiento de procedimientos que prevengan eficazmente los daños ambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación.

En la práctica, el órgano encargado de conocer los conflictos ambientales podrá ubicarse dentro de la administración o corresponder al sistema judicial, sea ordinario o de tribunales ambientales especiales. También existen sistemas mixtos, donde para acceder al órgano judicial es requisito previo haber agotado la vía administrativa. Finalmente, también puede ser un mecanismo idóneo la utilización de mecanismos alternativos o colaborativos que no comprenden una revisión jurisdiccional del conflicto ambiental, sino sistemas de negociación que tienen como objeto acercar las posiciones de las partes en conflicto para que sean ellas mismas quienes determinen la forma de resolverlo (Riquelme, 2013).

Finalmente cabe hacer presente que dada la complejidad científico-técnica inherente a los conflictos relativos al medio ambiente, no basta el conocimiento de la disciplina jurídica, por lo que la autoridad encargada de su conocimiento debe estar adecuadamente preparada.

Algunos criterios que permiten evaluar los mecanismos de resolución de conflictos son⁵:

- Mecanismo de resolución de controversias: existen vías formales para canalizar un conflicto entre partes interesadas. Este mecanismo es una alternativa a la vía judicial de las controversias.
- Acceso a mediadores durante el proceso: existe la posibilidad de solicitar la mediación, a cargo de un tercero independiente o multipartial, el cual cumple una función facilitadora del diálogo, con idealmente el objetivo de alcanzar acuerdos.

3.1.4 Legitimación activa

La legitimación activa se ha identificado entre los requisitos básicos para la puesta en práctica del Principio 10, pero para que ésta sea exitosa, su interpretación debe ser entendida de manera lo más ampliamente posible.

Un concepto amplio de legitimación activa sería el que da Bordalí (1998) siguiendo a Silguero, al definirla como el reconocimiento que el ordenamiento jurídico hace en favor de un sujeto, en cuya virtud le confiere la posibilidad de ejercitar eficazmente su poder de acción, en base a la relación existente entre el sujeto y los derechos e intereses legítimos cuya tutela jurisdiccional pretende (1998). En este contexto, surge la controversia respecto a si la legitimación puede existir con independencia de la titularidad de los derechos e intereses individuales legítimos. Lo anterior cobra relevancia, ya que, como plantea Brañez (2010), en materias ambientales suele estar comprometido un interés social, donde interactúan "intereses colectivos y difusos", es decir, de intereses que corresponden a muchas personas, muchas de ellas indeterminadas e indeterminables. Por ello se debe contar con un régimen de legitimación para accionar que tenga en cuenta la naturaleza normalmente colectiva y difusa de los intereses cuya tutela se pretende. Sin embargo, por regla general, cuando el afectado es el medio ambiente, la legitimación para accionar queda limitada a las personas que individualmente han sido afectadas en sus intereses, y como señala Moraga (2012), se exige que la afectación al medio ambiente se transforme en una afectación a las personas, en conformidad con la teoría antropocéntrica que funda nuestro marco normativo ambiental.

Por lo anterior, la legitimación activa será amplia cuando no se limite la posibilidad de acudir a los tribunales sólo a los titulares de derechos e intereses individuales, o a los directamente afectados, permitiéndose que cualquier persona pueda accionar para la protección de un bien jurídico colectivo como el medio ambiente.

3.1.5 Condiciones de igualdad en el acceso a la justicia ambiental

Siguiendo a Riquelme (2013), el principio general de igualdad se abordará desde la aplicación práctica y concreta de las normas procesales que tienen por finalidad proporcionar iguales medios a las partes

⁵Criterios adaptados de "Guía de Estándares de Participación" del Ministerio de Energía (2016)

para defender en el proceso sus respectivas posiciones, considerando que intrínseca y funcionalmente estas se encuentran en un plano de desigualdad.

La disparidad o asimetría entre las partes en todos los ámbitos del derecho no es novedad, sin embargo, en el marco de los conflictos ambientales se pueden identificar ciertas características específicas. Entre ellas se encuentran las diferencias en relación a la capacidad económica de los intervinientes (por ejemplo ONGs y comunidades indígenas versus el Estado o empresas multinacionales) y el nivel de complejidad de estos conflictos que hacen necesario contar con asesoría técnica especializada. Por ello, es necesario que se adopten medidas en vistas a eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia. En particular se debe garantizar la prestación de asistencia jurídica efectiva en cualquier procedimiento judicial o extrajudicial orientado a determinar derechos u obligaciones. También se debe velar para que razones de tenor económico no sean un impedimento para exigir justicia, dados los costos asociados a los procesos judiciales. La complejidad de los procedimientos, la lentitud de la justicia, así como el desconocimiento por parte de las personas de sus derechos y todo lo relacionado con el proceso se erigen también como un desincentivo poderoso que disuade a las personas de recurrir en defensa de sus derechos y aumenta la desconfianza en la institucionalidad. Ello se agrava aún más en los casos en que hay barreras culturales (idioma), físicas (distancia de los tribunales, zonas rurales), y de acceso a la información.

Institucionalidad Ambiental Chilena

La consagración de la protección ambiental en diversos instrumentos internacionales repercutió a nivel regional el impulsar la consagración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación en las constituciones políticas, así como la creación de legislación e institucionalidad ambiental y la construcción de los primeros instrumentos de gestión ambiental para la sostenibilidad. En materia normativa, la mayoría de los países han dictado leyes generales o marco sobre el medio ambiente, así como una amplia gama de legislación complementaria en materia de acceso a la información, la participación y la justicia (CEPAL, 2013).

En el caso de Chile, el artículo 19 N° 8 de la Constitución consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y el año 1994 se dictó la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ley marco que concentra las instituciones fundamentales para una gestión ambiental moderna e integradora, y que incluye la definición de una política sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental. Dicha ley recogió el Principio 10 al consagrar el principio de participación, de acceso a la información ambiental, y al establecer recursos procesales destinados a facilitar el acceso a la justicia de las personas que participan en los procesos de evaluación ambiental, así como en materia de daño al medio ambiente, entre otros (Moraga, 2012).

Un diagnóstico compartido para iniciar la reforma a la institucionalidad ambiental, recogido en el mensaje de la Ley 20.417⁶ de 2012, fue que tras catorce años de funcionamiento, el modelo debía ser revisado. Ello, en razón de: (a) Las dificultades que presenta una institución transversal en una administración pública vertical; (b) la incompreensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación; (c) la intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica; (d) la existencia de asimetrías de información en diversos sentidos; (e) a nivel regional, la institucionalidad ambiental ha sido contradictoria con el modelo transversal; (f) la fiscalización es dispersa e inorgánica lo cual genera muchos costos; (g) la gestión local en materia ambiental es débil; (h) la utilización de los instrumentos de gestión ha sido desequilibrada (mucho Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pocas normas), e i) la normativa ambiental sectorial es, en gran medida, definida por cada sector.

La Ley N° 20.417 no introduce cambios sustantivos en materia de diseño regulatorio respecto de los instrumentos de gestión ambiental ni en materia de participación ciudadana y continúa manteniendo al SEIA como la columna vertebral de la reglamentación chilena en materia de medio ambiente (OCDE, 2016). Sin embargo, su principal aporte fue la creación de dos nuevas instituciones, que buscaban fortalecer la función fiscalizadora de la Administración, y el acceso a la justicia ambiental. A continuación, y por ser el principal objeto de este estudio, se analizan con mayor detalle la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales.

Superintendencia del Medio Ambiente

El mensaje de la ley 20.417 reconocía que nuestro modelo de fiscalización era altamente ineficiente, siendo necesario contar con una autoridad que unificara los criterios, procedimientos e incentivos para el cumplimiento de la normativa ambiental. Con ese objetivo se crea la Superintendencia de Medio Ambiente, cuyas principales competencias son (i) fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, (ii) sancionar en caso de infracción e (iii) incentivar el cumplimiento.

1.1 Fiscalización

La SMA tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de: las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA); las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental; contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión; Planes de Manejo, cuando corresponda y; todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

La potestad fiscalizadora de los instrumentos de carácter ambiental es exclusiva de la SMA, sin perjuicio de que los organismos sectoriales con competencia ambiental conserven sus potestades de fiscalización. Ahora bien, una cosa es quién tiene la potestad fiscalizadora y otra, la forma en que

⁶Mensaje N° 352 – 356: Mensaje S.E la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio, El Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Santiago, 5 de junio de 2008. Historia de la Ley N° 20.417.

[pdf]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010, p.8.<<http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-materia>> [consulta: 18 septiembre 2017]

ésta es ejecutada, razón por la cual la SMA puede fiscalizar directamente a través de sus funcionarios, dirigir la fiscalización para que ésta sea llevada a cabo por otros órganos, o contratar a terceros idóneos debidamente certificados para que realicen labores de inspección, verificación y mediciones.

La ley establece que la SMA deberá establecer anualmente programas y subprogramas para los diferentes instrumentos de su competencia, estos son, instrumentos de planificación que establecen las directrices que guiarán la forma en que se desarrollarán las fiscalizaciones. La fiscalización programada es aquella que ejecuta la SMA directamente, mientras que la fiscalización subprogramada será ejecutada por los órganos sectoriales. Las actividades de fiscalización deben ajustarse a los programas y subprogramas definidos, sin embargo, la SMA podrá disponer la realización de inspecciones no contempladas, en caso de denuncias o reclamos y en caso que tome conocimiento, por cualquier medio, de incumplimientos o infracciones de su competencia.

En definitiva, las fiscalizaciones que realiza la SMA pueden originarse de oficio –a través de las fiscalizaciones programadas y subprogramadas-; o en denuncias. En relación a las denuncias, cabe destacar que cualquier persona podrá denunciar ante la SMA el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales. En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el procedimiento.

1.2 Sanción

Corresponderá exclusivamente a la SMA el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones relacionadas con los instrumentos de su competencia. Para ello dará inicio a un procedimiento sancionatorio, el que podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia.

La SMA puede sancionar en caso de que las obligaciones establecidas en alguno de los instrumentos de gestión ambiental de su competencia sean infringidas. Las sanciones que la SMA aplica dependen del nivel de gravedad de la infracción cometida y pueden ser, a condición de lo anterior, amonestación, multa, clausura temporal, clausura definitiva, y/o la revocación de la RCA.

Con el propósito de complementar las funciones y potestades de la SMA existen otros instrumentos de carácter auxiliar:

- **Auto denuncia:** delega la responsabilidad de fiscalización a la empresa titular y permite que los infractores accedan a una exención de la multa en caso de que suministren información que sea relevante para el caso. La información remitida por el titular debe ser precisa, verídica y comprobable respecto de los hechos que constituyen la infracción. Además, supone que el titular debe iniciar acciones para poner fin a la infracción adoptando todas las medidas necesarias para reducir o eliminar los efectos negativos.
- **Programas de cumplimiento:** planes de acción y metas que propone el titular para comprometerse con el cumplimiento satisfactorio de la normativa ambiental. Son, por tanto, una oportunidad para que los infractores sobre los cuales la SMA ya ha iniciado un

procedimiento administrativo sancionador, eviten presentar descargos a la formulación de cargos de la SMA. Para acceder a ello, los infractores no pueden tener sanciones ambientales anteriores y los programas de cumplimiento deben considerar las medidas que se han adoptado y las que se adoptarán para la reducción o eliminar los efectos ambientales negativos generados. Asimismo, todo programa de cumplimiento presentado debe contar con un "plan de seguimiento" que incluya un cronograma con acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre el grado de su implementación. El programa de cumplimiento debe ser aprobado por la SMA bajo criterios de integridad, eficacia y verificabilidad, y una vez aprobado, la SMA suspende el procedimiento sancionatorio. Posteriormente, si el infractor acredita que ha implementado adecuadamente el programa de cumplimiento, se pone fin al procedimiento sancionador y queda liberado del mismo. Naturalmente, la SMA puede fiscalizar la correcta implementación del programa de cumplimiento y reanudar el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento, además de sancionar al infractor por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el programa de cumplimiento.

- **Requerimiento de ingreso al SEIA:** Esta facultad permite requerir a los titulares de proyectos o actividades que no cuentan con una RCA que sometan dichos proyectos o actividades al SEIA. El incumplimiento por parte del titular de este requerimiento faculta a la SMA a sancionar al titular del proyecto.
- **Requerimientos de caducidad de la RCA:** instrumento que permite a la SMA requerir al SEA la caducidad de una RCA cuando han transcurrido 5 años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o la actividad autorizada.
- **Planes de reparación del daño ambiental:** instrumentos que puede presentar el infractor ambiental voluntariamente cuyo efecto es la pérdida de responsabilidad por el daño ambiental (competencia de los Tribunales Ambientales). El plan de reparación debe ser presentado con anterioridad a la interposición de una demanda por daño ambiental.

Además, la SMA tiene a su disposición las denominadas medidas provisionales, que se activan para cautelar situaciones de riesgo medioambiental, entre las que se incluye clausura temporal, parcial o total de las instalaciones; detención del funcionamiento de las instalaciones; suspensión temporal de la RCA y ordenar programas de monitoreo y análisis.

Tribunales Ambientales

Los Tribunales Ambientales son tribunales especiales cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento. Existen tres TA distribuidos a lo largo del territorio, en Antofagasta⁷ –con competencia entre las regiones de Arica y Parinacota; Santiago –con competencia entre las regiones de Valparaíso y Maule; y Valdivia –con competencia entre Biobío y Magallanes. El tribunal está integrado por 3 jueces, y tiene una composición mixta, lo que significa que dos jueces son abogados, y el tercero es licenciado en ciencias. En cuanto al nombramiento de los jueces, éstos son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, a partir de una nómina de 5 candidatos propuestos por la Corte Suprema, los que a su vez provienen de una nómina de postulantes propuestos por el Consejo de Alta Dirección Pública.

La reforma a la institucionalidad ambiental que culminó con la creación del MMA y la SMA, no tenía previsto en un comienzo la creación de Tribunales Ambientales. Éstos surgieron en el marco de la discusión legislativa de la Ley 20.417, en el que ciertos sectores manifestaron su desconfianza en relación a las competencias y discrecionalidad de la nueva Superintendencia, en particular respecto de las competencias fiscalizadoras y sancionatorias. Relata Plumer (2013), que por una parte, la industria buscaba disminuir la “discrecionalidad administrativa”, otorgar mayor certeza jurídica a las decisiones administrativas y aminorar la denominada “judicialización ambiental” y, en particular, el uso de la acción de protección como mecanismo en contra de las decisiones administrativas ambientales. Por otro lado, las ONGs habrían apoyado la creación de los Tribunales Ambientales, basándose en la necesidad de contar con una tutela judicial efectiva y mayor acceso a la justicia ambiental. Así las cosas, y con el objeto de aprobar la Ley 20.417, se suscribió un “Protocolo de Acuerdo” entre el Ejecutivo y parlamentarios, en el que se adquirió el compromiso de una jurisdicción especial ambiental.

Cumpliendo con lo comprometido, se presentó el proyecto de ley que crea los Tribunales Ambientales, basado en cuatro ideas básicas: (a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que este control esté a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados. El mensaje señala también que, en el contexto de un acceso a una tutela judicial efectiva por parte de los ciudadanos, no se restringiría su competencia solo al control de las decisiones de la Superintendencia, sino que también se incluiría todo el contencioso de la Ley 19.300, permitiendo de ese modo, el igual acceso a la jurisdicción a todos los ciudadanos⁸. Sin embargo, al analizarse las competencias que la ley otorga a los TA se identifica que éstas son restringidas y se centran en conocer la legalidad de los instrumentos de gestión ambiental y de las normas y actos administrativos vinculados a ellos, y en particular de los asuntos de carácter contencioso-administrativo de nulidad o impugnación (Bermúdez, 2016).

⁷ El TA de Antofagasta no entró en funcionamiento sino hasta el año 2017

⁸Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600. Pg. 10

En cuanto a la legitimación activa, esto es, quien puede acudir a los TA, Moraga (2012) explica que el concepto evolucionó durante la tramitación del proyecto, pues el texto definitivo resultó ser más restrictivo que la propuesta original. Así, la primera versión del proyecto consagraba un concepto amplio de legitimidad activa para intervenir ante los Tribunales Ambientales, remitiéndose al artículo 21 de la Ley N° 19.880. En conformidad a dicha normativa se consideraban como interesados a: (i) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos; (ii) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y (iii) aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva⁹. Sin embargo, la normativa finalmente aprobada restringe la legitimación activa al establecer filtros de acceso para cada una de las competencias de los Tribunales Ambientales. De esta manera el artículo 17 de la ley 20.600 establece las competencias de los Tribunales Ambientales, especificando luego en su artículo 18 quiénes son las partes que podrán intervenir en dicha jurisdicción en cada causal.

Las competencias de los TA pueden agruparse en reclamaciones, demanda por daño ambiental y autorizaciones. La demanda por daño ambiental busca obtener la reparación del medio ambiente dañado (Art. 17 N° 2)¹⁰, y puede ser interpuesta por cualquier persona natural y jurídica que haya sufrido un daño o perjuicios; las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas; y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado. Cabe precisar que, deducida la demanda por alguno de los titulares, no podrán interponerla los restantes, quienes podrán intervenir como terceros coadyuvantes. Las autorizaciones (Art. 17 n° 4), por su parte, corresponden a un trámite que da garantía al ciudadano del correcto ejercicio de las facultades la SMA, y consiste en el permiso previo que debe dar el TA a la SMA para que ordene ciertas medidas provisionales, medidas suspensivas y sanciones¹¹.

⁹Según el Mensaje Presidencial tenían legitimidad para intervenir ante los tribunales Ambientales todas aquellas personas naturales o jurídicas que se encontrarán en alguna hipótesis planteada en el artículo 21 de la Ley 19.880.

¹⁰ La acción de indemnización de perjuicios por la producción de daño ambiental establecida en sentencia del TA será conocida por Juzgado Civil.

¹¹ Autorizaciones (art. 17 n° 4):

Medidas provisionales señaladas en las letras c) –clausura temporal, parcial o total de las instalaciones- ; d) - detención del funcionamiento de las instalaciones y e) -suspensión temporal de la RCA-, del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Suspensiones señaladas en el artículo 3° letras g) -suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las RCA o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones; y h) -suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en la RCA o adoptar otras medidas urgentes y transitorias, para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de los proyectos o actividades, genere efectos no previstos en la evaluación y como consecuencia de ello se pueda generar un daño inminente y grave para el medio ambiente-.

Resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en el artículo 38 letras c) clausura temporal o definitiva y d) revocación de la RCA.

En cuanto a las reclamaciones, éstas consisten en la acción que busca la impugnación o revisión de normas y actos administrativos, en virtud de la cual el TA puede examinar la legalidad del actuar de la administración. Las reclamaciones que conoce el TA son las siguientes:

i) Reclamación contra decretos supremos que establezcan normas primarias o secundarias de calidad ambiental y normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación (art. 17 n° 1). Puede ser interpuesta por cualquier persona que considere que los decretos no se ajustan a la ley 19.300 y le causan perjuicio.

ii) Reclamación contra las resoluciones de la SMA cuando se estime que éstas no se ajustan a la ley, reglamento o demás disposiciones que le corresponda aplicar, así como las resoluciones que impongan multas (Art. 17 n° 3). Puede ser presentada por personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la SMA.

iii) Reclamación contra la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una DIA o EIA, y contra resolución que rechace solicitud de revisión de la RCA¹². Esta reclamación puede ser presentada por personas naturales y jurídicas que hayan presentado reclamaciones en sede administrativa previamente (art. 17 n° 5).

iv) Reclamación por no haberse considerado las observaciones ciudadanas en el procedimiento de evaluación ambiental (art. 17 n° 6)¹³. Podrán reclamar por esta causal las personas naturales y jurídicas que hubieren presentado observaciones durante la etapa de participación ciudadana en el marco de la evaluación ambiental del proyecto y que hubieren reclamado en sede administrativa previamente.

v) Reclamación en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados (art. 17 n° 7). Puede ser interpuesta por cualquier persona.

vi) Reclamación en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental (art. 17 n° 8)¹⁴. Podrá ser interpuesta

¹²De oficio, a petición del titular o del directamente afectado, podrá solicitarse la revisión, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, con el objeto de adoptar medidas necesarias para corregir dichas situaciones.

¹³ En virtud del artículo 29 cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por su parte, el artículo 30 bis dispone que en el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental se podrá decretar la realización de un proceso de participación ciudadana. En ambos casos, la participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas. Si las observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA quiénes las hubieren presentado podrán presentar recurso de reclamación administrativo.

¹⁴ La norma explícita que se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

por quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

SUPUESTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

De la descripción institucionalidad ambiental previamente expuesta y considerando las recomendaciones que se le han hecho a Chile en la materia, se desprende que cualquier análisis que se haga respecto de cómo opera el acceso a la justicia en nuestro país debe enmarcarse en una serie de supuestos que se relacionan con el marco normativo y diseño institucional.

Legislación ambiental: la legislación ambiental propiamente tal no está dirigida directamente a los componentes del medio ambiente, sino que está centrada en los instrumentos de gestión ambiental que regula la ley ambiental. De esta manera hay una ausencia de leyes fundamentales para la protección y deliberación en torno al medio ambiente lo que es particularmente relevante dada la naturaleza contencioso- administrativa de los TA, y la necesidad de un mejor marco regulatorio para el ejercicio del rol de la SMA, porque la competencia de ambos descansa en instrumentos y no en componentes del medio ambiente.

Ecosistema institucional: el Ministerio de Medio Ambiente (regulador), el SEA (gestor), la SMA (fiscalizador) y los TA (resolución de controversias) centran su actuar en los instrumentos de gestión ambiental, y en particular en el SEIA. De esta manera, en la medida que la entidad reguladora no amplíe el marco normativo, el gestor sólo evaluará ciertos componentes ambientales asociados al instrumento, siendo sólo los incorporados en estos últimos los que pueden ser fiscalizados, y en última instancia reclamados antes los tribunales.

Participación ciudadana acotada: nuestro diseño institucional contempla tres niveles de participación, los que pueden graduarse de menor a mayor intensidad. En el primer nivel, o sea, donde la participación es menos intensa, encontramos las consultas públicas de normas y planes. En este tipo de participación amplia se invita a la ciudadanía a presentar observaciones, las que podrán ser consideradas o no por la autoridad. En el segundo nivel se encuentra el proceso de participación ciudadana en el marco de la evaluación ambiental. En este caso, si bien el tipo de participación dependerá si el proyecto ingresa por DIA o EIA, la autoridad no sólo recibe las observaciones ciudadanas, sino que tiene la obligación legal de considerarlas debidamente a lo largo de toda la evaluación ambiental. Finalmente, el nivel de participación más intenso corresponde a la posibilidad de presentar denuncias ante la SMA, por cuanto otorga al denunciante la calidad de parte y entrega derechos propios en el marco del procedimiento sancionatorio.

Solución de controversias: nuestro sistema centra la resolución de controversias principalmente en sede judicial, sea en tribunales especiales (tribunales ambientales) o tribunales generales (recursos de protección). En el caso de los TA, sus competencias son restringidas y centradas en la revisión de la legalidad o validez de actos administrativos ambientales, con excepción de las demandas por daño ambiental. En cuanto a los recursos de protección, éstos tienen una naturaleza eminentemente cautelar, que no pueden resolver todos los problemas de acceso a la justicia ambiental. En todo caso, al ser opciones sólo judiciales se rigidizan los sistemas de resolución de controversias, siendo necesario que el derecho de acceso a la justicia también se aborde en sede administrativa.

RESULTADOS

Esta sección expone los principales hallazgos obtenidos a lo largo de la investigación. Los resultados se organizan en dos grandes apartados. En el primero, se revisan los resultados para la SMA. En el segundo, se presentan los correspondientes a los TA.

La Tabla 1, presenta las principales decisiones metodológicas que organizan la presente investigación. En términos generales, el enfoque fue de carácter mixto, es decir, se utilizaron técnicas de investigación de tipo cuantitativo y cualitativo.

Análisis de las denuncias realizadas en la Superintendencia de Medioambiente (SMA)

A continuación, se presentan los resultados del análisis del procesamiento de las denuncias ciudadanas que la SMA ha desarrollado entre los años 2013 y 2016. Los resultados se organizan en tres secciones: primero, se contextualiza la cantidad de denuncias procesadas en relación a las otras formas de inicio de procedimientos sancionatorios de la SMA¹⁵; luego, se revisan los datos específicos de las denuncias, respecto a sus resultados obtenidos y duración; finalmente, se analiza los perfiles del denunciante, las principales razones de la denuncia y contra qué sectores económicos suelen denunciar.

¹⁵Tal como se señala en el marco conceptual, conforme al artículo 47 inciso 2° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA) contenida en el artículo segundo de la ley 20.217 "el procedimiento administrativo sancionatorio podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia". La Ley contempla también un tipo especial de denuncia: la autodenuncia.

Tabla 1 - Ficha Metodológica del estudio

Técnicas de levantamiento de información	Entrevista Semi-estructurada Sistematización de documentos
	Sistematización de datos secundarios: construcción de base de datos como base para análisis cuantitativo y cualitativo
Técnicas de análisis	Análisis cualitativo temático Análisis de contenido
	Análisis descriptivo de datos cuantitativos
Muestra	19 entrevistas a diferentes perfiles de participantes del sistema: funcionarios, expertos/académicos, usuarios relacionados a comunidades, usuarios relacionados a titulares de proyectos de inversión. En el anexo 1 se detalla la lista de entrevistados. Terreno realizado durante Julio-Agosto de 2017 Análisis de 67 sentencias judiciales finalizadas a Mayo de 2017. Descripción de casos de estudios.
Fuente de Información	Estadísticas disponibles en: Páginas web del Segundo y Tercer Tribunal Ambiental, sección Consulta de Causas. Revisión de expedientes electrónicos. Plataforma virtual SNIFA de la SMA. Descarga de Excel. Registro de denuncias ciudadanas archivadas en página web de SMA. Revisión de documentos. Cuando fue necesario, la información de acceso público fue complementada con solicitudes a través de plataforma de transparencia y con documentos de las propias instituciones, tales como cuentas públicas. Período de observación: 2013-2016
Unidad de análisis	Para los TA: Reclamaciones ingresadas a los TA, sea que estén terminadas o en trámite. Se entenderá por finalizada la causa que tenga sentencia definitiva del Tribunal Ambiental, o de la Corte Suprema cuando se haya interpuesto un recurso de casación, así como aquellas que sin tener una sentencia han finalizado por resolución del tribunal que pone término al juicio o hace imposible su continuación. Cada causa es ingresada y contabilizada de forma individual, sin perjuicio que puedan referirse a un mismo proyecto o haber sido acumuladas por el tribunal para ser conocidas de forma conjunta. Se analizaron también sentencias de las causas terminadas hasta Mayo de 2017. Para la SMA: Expedientes públicos de procedimientos sancionatorios terminados o en curso. Resoluciones exentas de denuncias archivadas, que por su tipo de resolución son homologadas a expedientes terminados por archivo. No se cuenta con información individualizada del número de denuncias, ni de los expedientes que aún no finalizan de ser investigados.

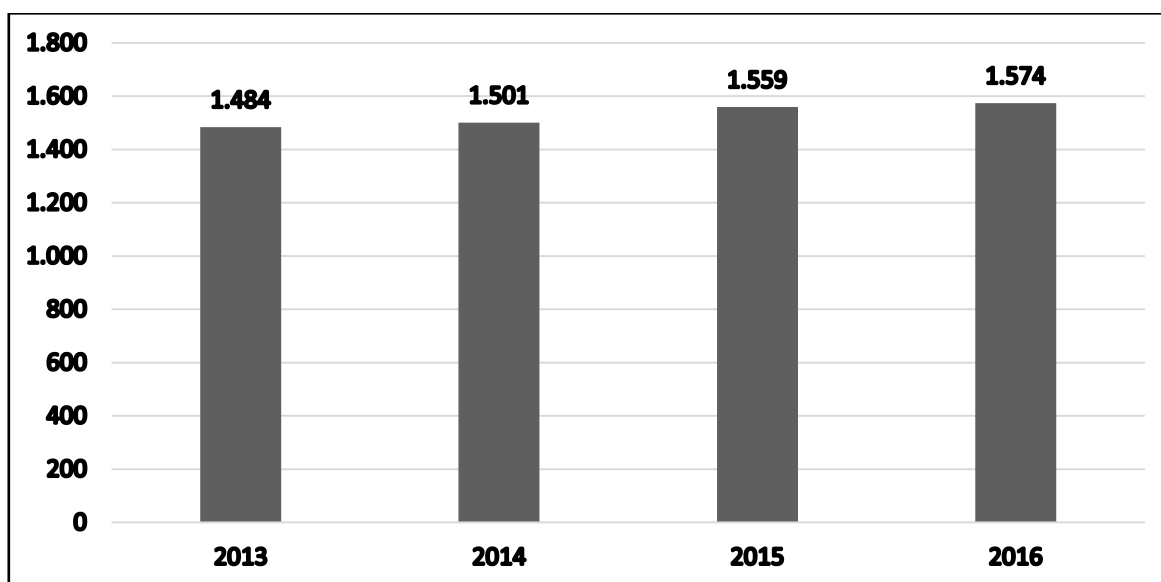
1. La tramitación de denuncias por la SMA: Tensión entre el archivo y su preeminencia en el quehacer institucional

1.1 La mayoría de las denuncias están en tramitación, aún sin determinar si ameritan o no la formulación de cargos

La SMA tiene como principal objetivo velar por el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, específicamente de las Resoluciones de Calificación Ambiental, las medidas de los Planes de

Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, el contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y los Planes de Manejo de la Ley N° 19.300, que son los instrumentos que fiscaliza conforme a su Ley Orgánica¹⁶. Para ello, la SMA fiscaliza e inicia procedimientos sancionatorios cuando existen méritos para formular cargos. El procedimiento sancionatorio puede originarse por varias fuentes de información: de oficio, a petición de un órgano sectorial, por autodenuncias o por denuncias ciudadanas, siendo éstas últimas una expresión de participación ciudadana amplia, directa e intensiva. En el esquema de la SMA, cualquier ciudadano tiene derecho a denunciar y se encuentra habilitado para transformarse en un interesado o parte del proceso administrativo que se inició en la institucionalidad ambiental. El siguiente gráfico muestra el número de denuncias recibidas anualmente por la SMA.

Gráfico 1: Total de denuncias recibidas



Fuente: Cuenta Pública SMA, 2016.

Los datos muestran que, entre el año 2013 y el 2016, ingresaron a la SMA un total de 6.118 denuncias ciudadanas. Aunque a lo largo de los años se aprecia un leve incremento en el número de recepción de las denuncias, éstas se han mantenido relativamente constantes, promediando 1.530 denuncias anualmente.

La única información oficial pública disponible en la SMA es que, en el año 2016, 221 denuncias fueron procesadas y agrupadas en 89 expedientes que derivaron a un procedimiento sancionatorio¹⁷.

¹⁶ De acuerdo al artículo 2º de la LOSMA, "La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley".

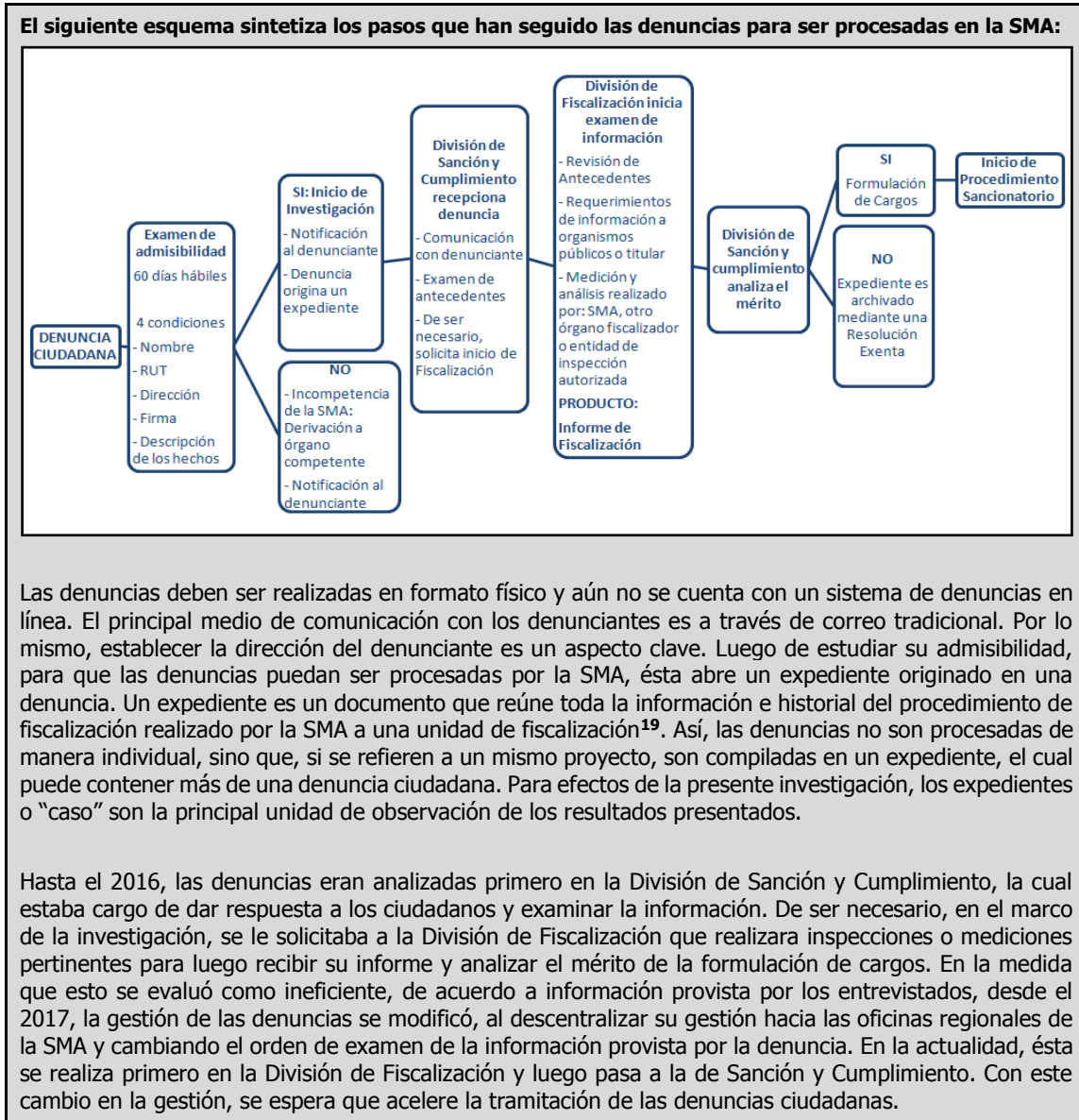
¹⁷ Información disponible en la Cuenta Pública 2016

Este valor representa apenas el 14% de denuncias recibidas cada año, implicando que el 86% restante estaría aún en proceso de investigación o bien ha sido archivada.

Así, se evidencia una congestión o “cuello de botella” en la tramitación de las denuncias por parte de la SMA, el cual se identifica en la brecha entre la cantidad de denuncias ingresadas y su capacidad de gestión. De acuerdo a la opinión de los entrevistados, esta situación ocurre tanto por la falta de recursos, como por el propio diseño institucional de la SMA, la cual contempla una combinación de un modelo de fiscalización desconcentrado y un modelo de sanción centralizado y exclusivo. Mientras la fiscalización se realiza a través de la Red Nacional de Fiscalizadores (RENFA), privilegiando la cooperación, planificación y coordinación de los diferentes organismos con competencias ambiental, la potestad sancionatoria está radicado en la figura del superintendente. Así, en la medida que la sanción y cumplimiento se encuentra a cargo exclusivamente de la SMA, se evidencia un “embudo”. Tal como un entrevistado señala *“el modelo sancionatorio de la respuesta sancionatoria siempre va a ser más lento, porque solo se puede realizar por funcionarios, por un solo órgano, y hoy día en una división de sanciones y cumplimiento, que tiene que hacerse cargo de todo el proceso de fiscalización (...) El modelo produce una especie de embudo, porque la respuesta sancionatoria no va con los mismos tiempos que los ejercicios de una facultad fiscalizadora”* (funcionario, SMA).

Las implicancias del “cuello de botella” conducen a analizar uno de los principios esgrimidos en torno a la participación ciudadana: la oportunidad de la respuesta cuando se realiza una solicitud a una institución pública. Más adelante veremos que aquellas denuncias que se traducen en procedimientos sancionatorios son procesadas con bastante lentitud.

BOX 1 ¿Cómo se gestionan las denuncias ciudadanas en la SMA?¹⁸



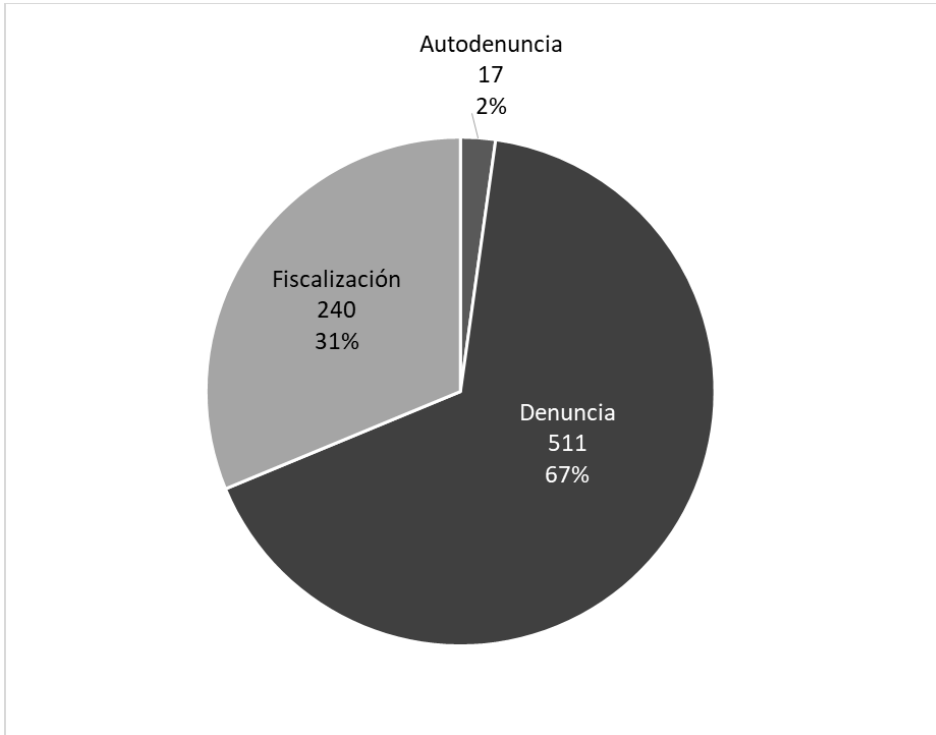
1.2 La mayoría de los expedientes iniciados por denuncias terminan archivados

El siguiente gráfico muestra el número de expedientes de procedimientos sancionatorios iniciados entre 2013 y 2016 de acuerdo al origen de la fiscalización. De un total de 768 expedientes procesados por la SMA, el 66,5% corresponde a expedientes originados por denuncias, equivalente a 511 casos. Esto muestra la centralidad que tienen las denuncias de la ciudadanía en el ejercicio de la SMA.

¹⁸ Información provista por entrevistas realizadas a la SMA, durante el terreno del estudio, entre los meses Agosto y Noviembre del año 2017.

¹⁹ Técnicamente, una empresa se denomina unidad fiscalizable, definida como “Unidad Física en la que se desarrollan obras, acciones o procesos, relacionados entre sí y que se encuentran regulados por uno o más instrumentos de carácter ambiental de competencia de la SMA”.

Gráfico 2 - Distribución de expedientes, según origen del procedimiento sancionatorio (2013-2016).



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA y resoluciones exentas de casos archivados, SMA.

Nota: Base de 768 casos

Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el tratamiento de los expedientes ingresados según los diferentes orígenes de fiscalización. Una primera distinción es si los expedientes terminan archivados o tienen otro tipo de respuesta sancionatoria. El archivo de los expedientes significa que, luego de estimar que se trataba de un caso que valía la pena de ser estudiado y/o fiscalizado, se determina que no existen antecedentes o méritos suficientes para continuar con el procedimiento sancionatorio.

Del total de expedientes en procedimiento sancionatorios (768), un 40% termina archivado (305 casos). Ahora, de los 511 expedientes iniciados por denuncias ciudadanas, la mayoría de éstos (el 58%, equivalente a 297) son archivados. Por tanto, a pesar que el Gráfico 2 muestra la centralidad y cantidad de los expedientes basados en denuncias, se evidencia que, de éstos, la mayoría terminan archivadas.

BOX 2 ¿Por qué se archivan las denuncias?

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente señala los requisitos para que se pueda iniciar un proceso sancionatorio, como la individualización completa del denunciante y la constatación de los hechos concretos que implican una infracción, esto implica que la denuncia puede haber sido archivada por no cumplir con los requisitos formales para su procesamiento o porque la Superintendencia no pudo constatar los hechos denunciados.

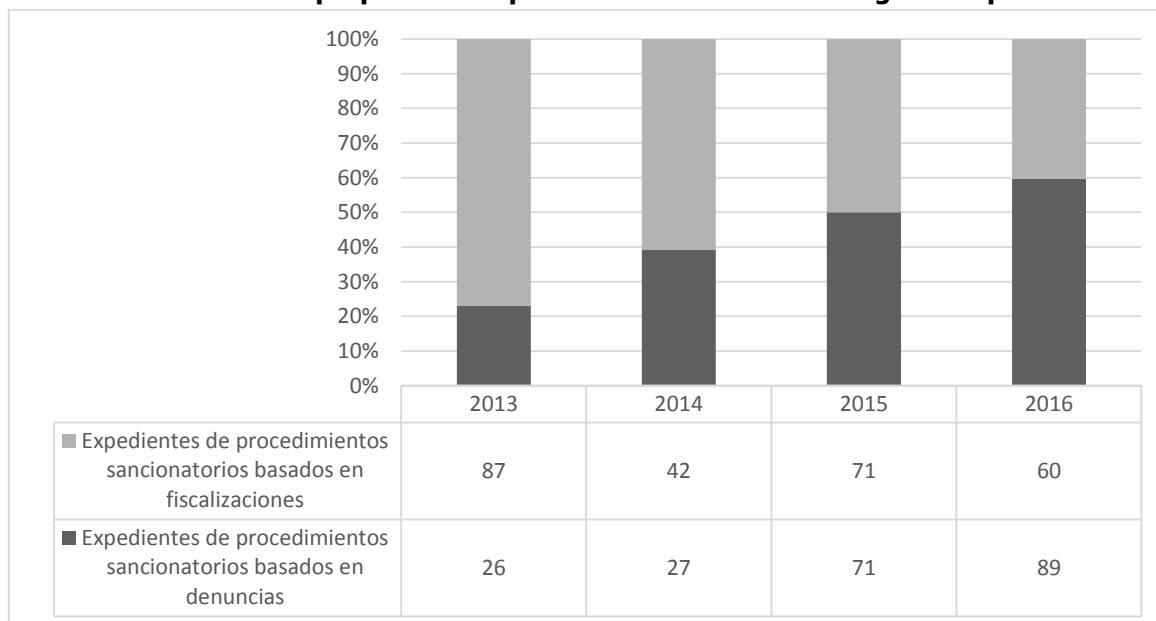
En los primeros años de funcionamiento, 2013-2014, cuando una denuncia era archivada –formalizada a través de una resolución exenta- se entregaban algunos antecedentes de la denuncia, ocultando la identidad del denunciante en la mayoría de los casos y se citaba de manera textual el artículo 47 como la razón de esa resolución, lo que significa que no se entregaba mayor información o detalles del porqué de la falta de mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio.

Para los años 2015 y 2016 hay mayor información disponible en los documentos de denuncias archivadas, detallando elementos del procedimiento realizado para constatar los hechos denunciados.

1.3 Las denuncias que no son archivadas constituyen un importante insumo para los procedimientos sancionatorios

Aunque la mayoría de las denuncias ciudadanas son archivadas, cuando se compara con el total de procedimientos sancionatorios realizados anualmente, se observa la preeminencia que han ido adquiriendo como fuente de información para originarlos. Así, desde el 2013 al 2016, pasaron de originar el 23% de los procedimientos sancionatorios al 60% en el 2016. Dicho año, la SMA llevó adelante 149 procedimientos sancionatorios, siendo 89 de ellos iniciados por una denuncia. Crecientemente, las denuncias que realiza la ciudadanía se han convertido en un componente central para el logro de los objetivos de la SMA.

Gráfico 3. Aumento en proporción de procesos sancionatorios originados por denuncias



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

De acuerdo a la información provista por funcionarios, las denuncias además se han configurado como un insumo para la planificación anual de las fiscalizaciones que realiza la SMA de manera

programada. Los entrevistados valoraron la información provista por los denunciantes, en la medida que les permite priorizar sectores o casos que ya están en proceso de fiscalización o procedimiento sancionatorio. Los ciudadanos son vistos como informantes clave, que permiten extender informalmente la red de fiscalizadores existentes. Tal como un entrevistado menciona *"es como tener fiscalizadores en todas partes, te permite conocer de situaciones que si no hubiesen denunciantes no tendrías conocimientos de ellas"* y *"han habido varios casos en que finalmente se han iniciado investigaciones por denuncias, que si no [se hubiesen denunciado no] se habrían iniciado probablemente"*.

Por tanto, en la práctica, las denuncias han tenido un doble efecto: por un lado, su tramitación ha originado muchos procedimientos sancionatorios y, por el otro, funciona como un insumo para orientar la planificación del resto de fiscalizaciones que la SMA realiza.

A pesar de lo anterior, aún cuando a nivel agregado las denuncias son un input importante para la gestión interna de la SMA, la relevancia de resolver las preocupaciones concretas de los denunciantes en términos individuales no necesariamente ha sido logrado. Los propios funcionarios entrevistados mencionan una "frustración" por parte de los ciudadanos, debido al bajo cumplimiento de sus expectativas. Las razones de esto se revisarán en los siguientes puntos.

2. Mirando las denuncias con mayor detalle: resultados y duración del procedimiento

2.1 Las denuncias no necesariamente llegan a "buen puerto" ni cumplen con las expectativas ciudadanas

Desde una perspectiva ciudadana, si se considera que las denuncias son una acción que se produce debido a molestias o situaciones ambientales ocasionadas por un proyecto o actividad, el hecho de que la mayoría de los casos sean archivados puede poner en riesgo la legitimidad social de la institucionalidad, toda vez que es probable que no sea una respuesta institucional acorde con las expectativas de los denunciantes.

Es decir, sin perjuicio que la principal razón para archivar las causas sea que no reúnen el mérito suficiente para seguir siendo investigadas debido a que no constituyen infracción, resulta pertinente revisar el curso de las acciones de la SMA, en términos de la efectividad de sus respuestas en relación a las problemáticas que le dan origen.

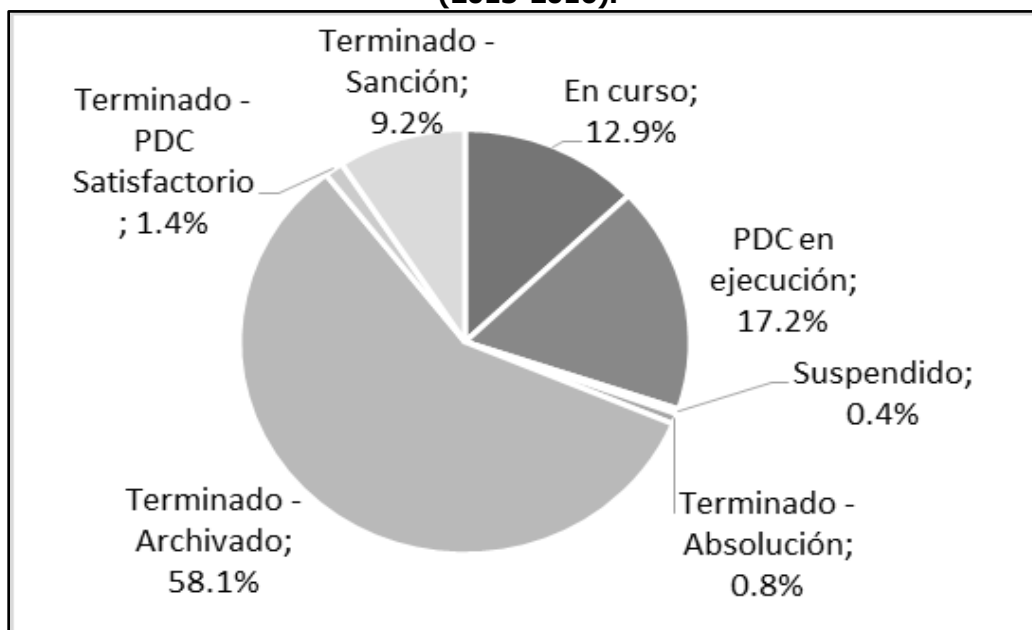
Si se entiende que los denunciantes esperan que el aviso a la SMA redunde en una mejoría de las condiciones ambientales que ocasionan su preocupación o molestia, el mejor escenario de término de un procedimiento sancionatorio es la generación de un plan de cumplimiento que evite la continuación de la situación ambiental que aqueja al ciudadano, resolviendo el problema. Como segunda alternativa y medida compensatoria, sería la implementación de una sanción debido a la situación que les aqueja. Tal como un entrevistado comenta: *"a veces pueden pagar la multa [...] y seguir funcionando, y ahí volvemos a nuevas denuncias o los mismos afectados, pero el tema no se resuelve, entonces lo ideal en ese caso el PDC (...) es una solución porque son medidas efectivas de*

mitigación, donde la actividad sigue funcionando y resuelve su problema con la comunidad. Entonces hay muchos ejemplos donde uno podría decir: sí, funcionó, se resolvió el problema”

A pesar de lo anterior, los funcionarios entrevistados estiman que, en algunos casos, los denunciantes ven con aprensión la posibilidad de otorgarle al titular la opción de proponer un Plan de Cumplimiento. De acuerdo a su experiencia, éste es visto como un *perdonazo* a los titulares, al considerar que esta herramienta suaviza las exigencias a las empresas. En este sentido, se visualiza como difícil de validar el rol del incentivo al cumplimiento que posee la SMA a los ojos ciudadanos, en la medida que éstos últimos preferirían un más rol disuasivo que de incentivo al cumplimiento.

Con todo, el hecho de que un 9,2% de las denuncias termine en sanciones y que sólo un 1,4% de ellas termine en un PDC satisfactorio no sólo representa de los porcentajes más bajos de la distribución (ver Gráfico 4), sino que muestra una posible brecha de expectativas ciudadanas respecto al proceder de la gestión realizada por la SMA.

Gráfico 4 – Estado de los expedientes originados por denuncias ciudadanas (2013-2016).



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

Nota: Base de 511 casos.

La brecha entre el ejercicio de la SMA y los ciudadanos se ve también acentuada por el hecho de que la SMA sólo tiene posibilidad de intervenir en una situación cuando se constata una infracción a la normativa ambiental vigente. En otras palabras, aun cuando una situación ambiental sea sumamente molesta para un ciudadano, si no se incurre en una infracción a un instrumento de gestión ambiental, la SMA no cuenta con herramientas para hacerle frente. A ello se suma que existe una desconfianza hacia la calidad y fiabilidad de la información ambiental. Tal como un entrevistado plantea: *“si tú le dices: “sabes hice todos los análisis y aquí no hay contaminación, porque no se han superado los parámetros”. En general, eso no es suficiente para la ciudadanía, (...) no hay estándares de confianza*

en la información ambiental y que pasa también por cómo está estructurado el sistema chileno, sobre evaluaciones ambientales a cargo de privados... son ellos los que presentan la información ambiental”.

En este sentido, la generación de confianzas a través de información ambiental neutral y de mecanismos para la generación de vías alternativas de resolución de los problemas que denuncian los ciudadanos, parecen del todo relevantes para aumentar la legitimidad social de la institucionalidad.

2.2 El procesamiento de las denuncias es excesivamente largo

A pesar de la creciente preeminencia que han adquirido las denuncias ciudadanas en los procedimientos sancionatorios, cuando se compara la capacidad de respuesta de la SMA en términos del tiempo de procesamiento de las denuncias, el panorama se complejiza en función de los principios de oportunidad de la respuesta institucional.

Son los propios funcionarios de la SMA los que en las entrevistas relevan la situación del “cuello de botella” entre las denuncias ingresadas, fiscalizadas y sancionadas. Tal como un entrevistado expresa *“hay una frustración porque la Superintendencia logra fiscalizar un porcentaje muy menor de todas las denuncias que llegan a la Superintendencia”*. La percepción de inadecuación es acentuada por el hecho de que la respuesta institucional es tardía: *“el ruido que yo tengo al lado de mi casa, si [la SMA] llega un año después, ¿de qué me sirve? En realidad es un problema mayor”*. En este sentido se evidencia que los tiempos de respuestas asociados entre que la denuncia es recibida y hay algún tipo de decisión es excesivo.

Según los datos analizados, en el caso de los expedientes originados por denuncias que terminaron archivados, el 35% tomó más de un año desde que inició el proceso hasta que se ordenara su archivo. Cuando muchas de las denuncias se refieren a problemas que afectan directamente la calidad de vida de los denunciantes, esperar hasta un año para que se notifique el archivo de una denuncia, es decir que la SMA considera que no hay hechos constatables de infracción, puede no ser lo suficientemente oportuno como respuesta a un ciudadano.

En el caso de los expedientes que continuaron con un proceso sancionatorio, en promedio se ha demorado 11 meses en iniciar el proceso (desde recibida la denuncia) y, una vez iniciado el proceso, un promedio de 10 meses hasta que se cerró el expediente²⁰. Esto significa que, para aquellas pocas denuncias que logran avanzar a lo largo de todo el procedimiento, la SMA se está demorando un total de 21 meses en llegar a una solución de algún tipo y cerrar el caso.

²⁰Cabe señalar que los cálculos y resultados de esta sección considera solo aquellos expedientes que a la fecha de la investigación ya se encontraban terminados

BOX 3 El tiempo de respuesta como una razón para que las denuncias sean archivadas

La situación más recurrente que lleva a que se archive una denuncia es que no se puedan constatar los hechos, existiendo pocos casos en los que la denuncia es archivada y derivada a otra institución por no ser competencia de la SMA. Así, la desestimación de la denuncia ocurre luego de un proceso de fiscalización.

A partir de un análisis de los documentos de resolución exenta (expedientes archivados), es posible concluir que el tiempo entre el ingreso de la denuncia a la SMA y el momento en que la SMA realiza o encomienda a otra institución la fiscalización, es lo suficientemente extenso para que el problema observado por el denunciante pueda ser solucionado por otro motivo que no sea la intervención de las instituciones encargadas.

Se encuentran casos en los que pasa más de un año para que se fiscalice, por lo que al contactar a los denunciantes estos indican que los hechos denunciados ya no constituyen un problema, entregando razones como que la fuente u origen de este ya no existe o que han llegado a acuerdos por su propia cuenta.

Considerando el caso de las denuncias por ruido, que representan el 53% de las archivadas entre 2013 y 2016, entre la recepción de la denuncia y que la SMA realice o encomiende la fiscalización, en términos generales el tiempo de respuesta demora entre 6 y 9 meses, llegando incluso a registrar tiempos de más de 2 años para los casos con mayor tiempo de respuesta. Así, para que ocurra la fiscalización de un problema de carácter inmediato, los denunciantes deben esperar al menos 6 meses para que se tome una acción concreta contra éste.

Una de las posibles razones de esto hace referencia a la calidad de la formulación de las denuncias. Para que el examen de la información entregada por la ciudadanía sea expedito, la formulación de la denuncia es clave y, en la actualidad, tiende a ser un desafío en la gestión, toda vez que la calidad de los datos provistos por los ciudadanos no suele ser suficiente para iniciar un expediente con elementos de prueba adecuados. En este sentido, se evidencia una tensión entre la necesidad de contar con antecedentes y que la carga de la prueba no esté del lado de los ciudadanos. Tal como un entrevistado plantea *"...tienes denuncias muy bien construidas, con muchos antecedentes, y denuncias (la mayoría) muy mal concebidas [...] pero yo no tengo por qué pedirle a la Señora Juanita, [...] que está sufriendo el ruido de una bomba de bencina, que me construya la denuncia con un estándar que reconozca el instrumento, la norma infringida, que me diga la razón social... [entonces] uno se encuentra con denuncias bastantes difíciles de comprender y ahí se han hecho distintas decisiones de gestión interna para pedir más antecedentes, no necesariamente a los denunciantes, pero buscar por otros lados, de entender la denuncia que no venía bien concebida. Esto ha sido todo un proceso de aprendizaje por parte de la superintendencia, de cómo abordarlas"*. La falta de antecedentes y la lentitud en su recopilación, puede ser una razón para que muchas de las denuncias terminen siendo archivadas.

Por tanto, el problema general que se puede observar en las denuncias archivadas es el tiempo entre que se realiza la denuncia y la fiscalización, la ausencia de RCAs en ejecución que permitan a la Superintendencia iniciar procedimientos sancionatorios y la falta de fiscalización efectiva en algunos casos, en los que los informes o cartas de los denunciados es mérito suficiente para desestimar las denuncias.

La tardía respuesta institucional de la SMA ha generado frustración en la ciudadanía. De acuerdo a un entrevistado: *"el ciudadano cuando denuncia quiere que se resuelva ahora ya su tema, eso es verdad y es una frustración permanente con que uno tiene que lidiar (...) y yo solidarizo, porque es una realidad, es una verdad. (...) El tema es [cómo] conversa el tema de la inmediatez de la respuesta. El diseño de la SMA no está pensado para una respuesta inmediata, incluso para el ejercicio de las medidas provisionales"*. En este sentido, se aprecia que desde el interior de la SMA se visualiza que la institución se encuentra al debe en materia de entregar una respuesta oportuna a las preocupaciones ciudadanas.

3. Los principales denunciantes son personas o grupos de personas que acceden de manera directa a la SMA

Para analizar el perfil de denunciantes en 511 expedientes, se procedió a realizar una tipología de denunciantes y luego a registrar la frecuencia de aparición.

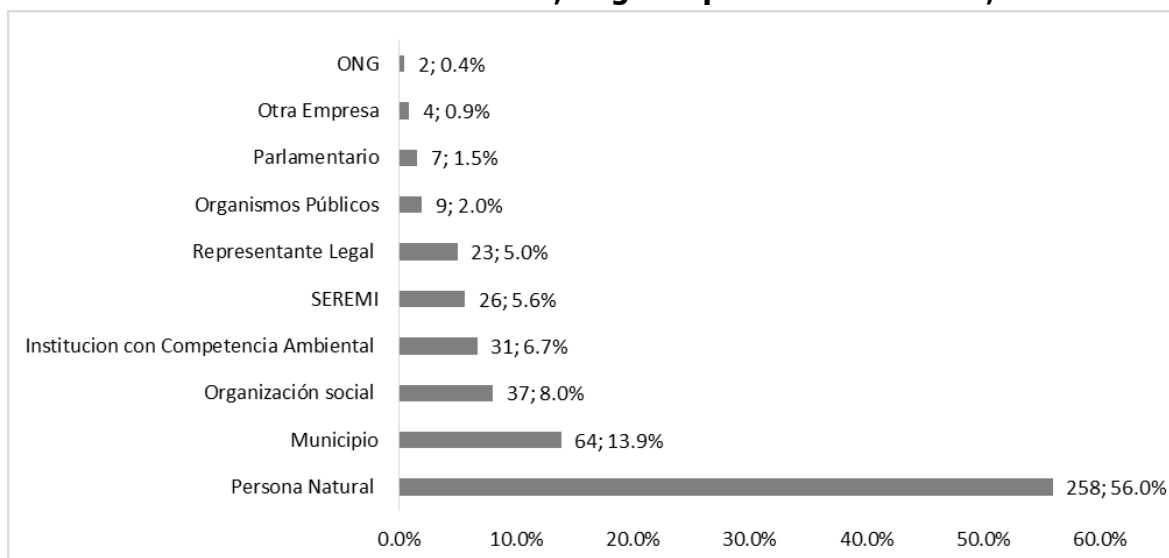
Los perfiles de usuarios identificados en las reclamaciones son los siguientes:

- Personas naturales: esta categoría considera a las personas que, individualmente o agrupadas, acuden a la SMA. El nivel de organización es temporal y relacionado con un interés particular.
- Organización social de base: organizaciones de la sociedad civil con presencia local, tales como juntas de vecinos, agrupaciones y asociaciones gremiales.
- Otra Empresa: se refiere a empresas que no son las titulares del proyecto relacionado con la reclamación.
- Representante Legal: Abogado que representa a un conjunto de personas naturales o jurídicas que realiza las gestiones de la denuncia.
- ONG
- Municipio
- Parlamentario
- SEREMI
- Gobierno Regional
- Institución con competencia ambiental: servicios tales como el Servicio Agrícola y Ganadero, CONAF o el Servicio de Evaluación Ambiental.

En total, existen 461²¹, más de la mitad corresponde a personas naturales. Luego, más de 40 puntos abajo se encuentran los Municipios, como la segunda mayor categoría de denunciantes, seguido de organizaciones sociales, tales como juntas vecinales u otra organización con personalidad jurídica. Respecto a las instituciones públicas, destaca la presencia de las SEREMÍAS y los organismos con competencias ambientales, que agrupan un 12.3% del total. Por último, la menor participación es representada por ONGs, con sólo 2 casos -lo cual puede ser indicativo de que estas organizaciones se dedican a la litigación, más que interponer denuncias como medida para velar por el cumplimiento ambiental-, y de otras empresas, con 4 casos.

La distribución de los tipos de denunciantes da cuenta que el principal usuario de esta herramienta de control de la gestión de las empresas son las personas, quienes de manera individual o colectiva, acceden directamente a realizar la denuncia, sin la necesidad de utilizar intermediarios que los representen. Esto puede implicar una fortaleza del sistema, toda vez que, en principio, no tiene altas barreras de entrada para acceder a realizar la denuncia.

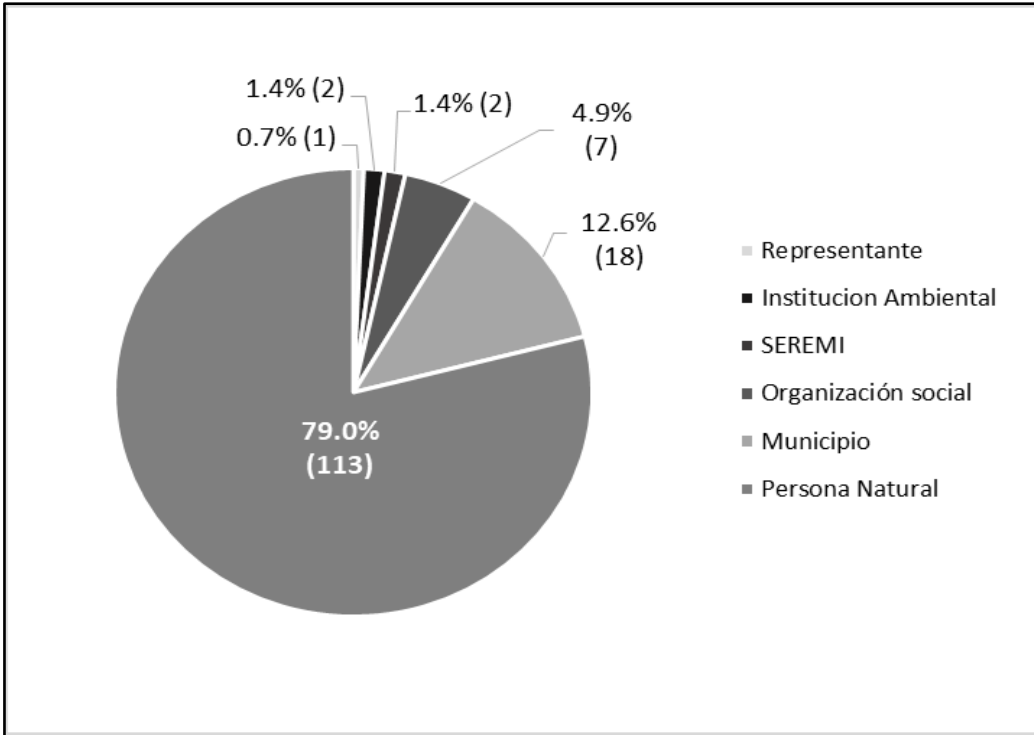
²¹ Este número no considera 124 casos de denunciantes sin identificar, los cuales suma un total de 585, dando cuenta que hay más denunciantes que expedientes.

Gráfico 5—Distribución de denuncias, según tipo de denunciante, 2013-2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA. Nota: Base de 461 casos. Los denominados Organismos Públicos, refieren a Organismos Públicos Regionales.

Del total de 585 denunciantes, un 24,4%, equivalente a 143 denunciantes, acude a otra institución antes de ir a la SMA para presentar su denuncia. Como se aprecia en el Gráfico 6, se trata, en su gran mayoría, de personas naturales, seguido de lejos por municipios y organizaciones sociales. Es posible que la representación de personas naturales que van a otras instituciones se deba a que desde una perspectiva ciudadana no se distinga claramente a los organismos públicos adecuados para las denuncias, y en este caso, la SMA no estaría siendo visibilizada como un ente receptor directo de las denuncias ciudadanas respecto a situaciones ambientales.

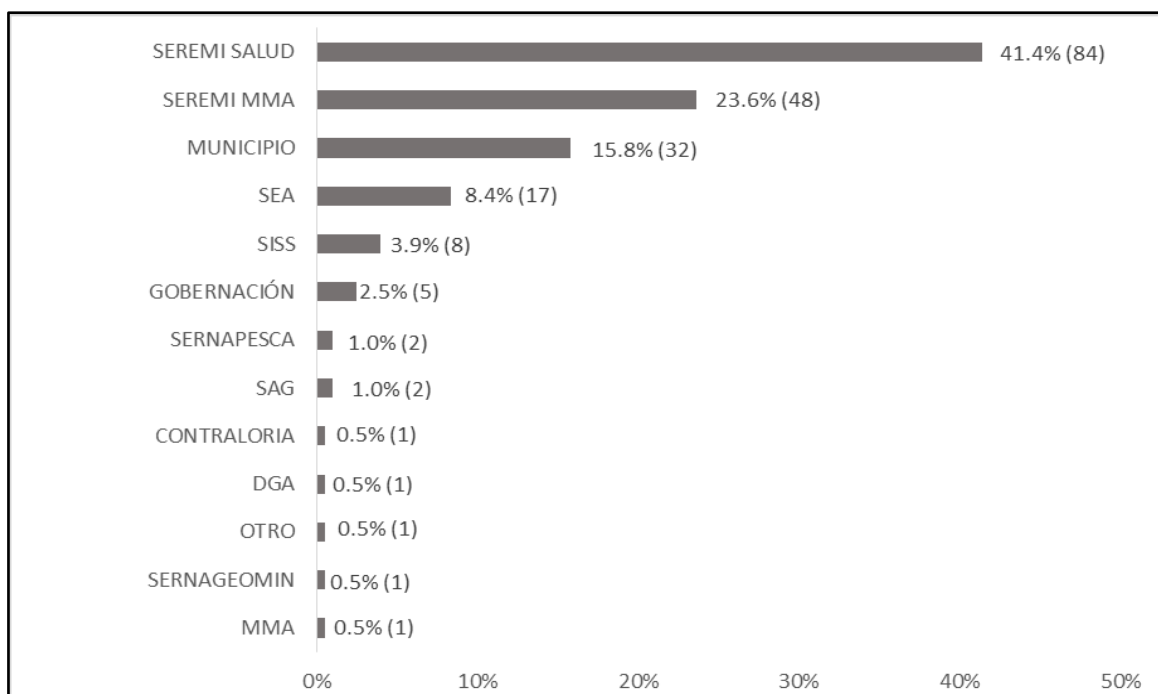
Gráfico 6 – Origen denuncias a través de intermediarios.



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

Nota: Base de 143 casos, 60 casos sin perfil de denunciante que igualmente utilizan intermediarios

Lo anterior se refuerza al observar, en el Gráfico 7, que las principales instituciones a las que estos denunciantes acuden, es la SEREMI de Salud y la SEREMI del Medio Ambiente, las que en conjunto suman un 65% de la distribución total. En tercer y cuarto lugar se encuentran los municipios y el Servicio de Evaluación Ambiental, los que combinan un total de 24,2%. En este sentido, cuando las denuncias ambientales realizadas por ciudadanos no llegan directamente a la SMA, se realizan en sectores afines, algunos de ellos también encargados de llevar a cabo procesos de fiscalización.

Gráfico 7 – Intermediarios en la denuncias

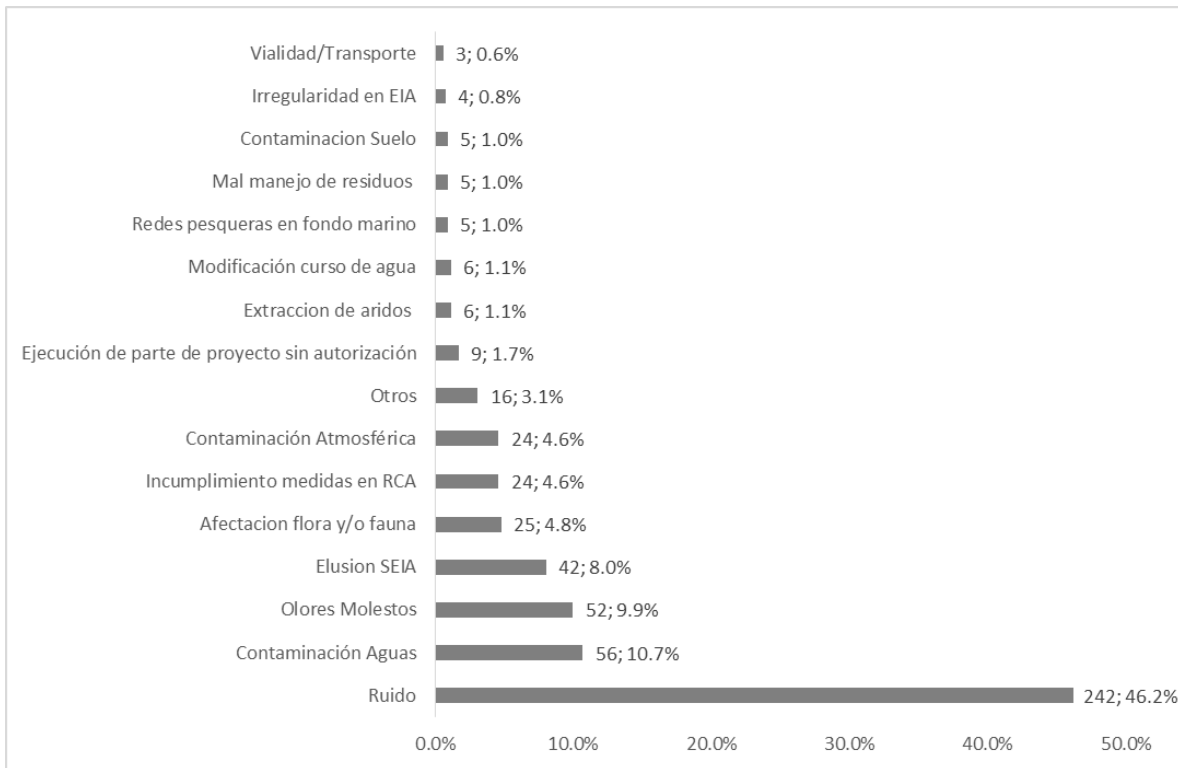
Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA. Nota: Base de 203 casos.

4. Qué se denuncia: ruidos son la principal razón de las denuncias ciudadanas

El principal concepto de denuncia son los ruidos molestos, que representan cerca de la mitad del total analizado (ver Gráfico 8). Los ruidos son una categoría interesante toda vez que se trata de situaciones cotidianas, recurrentes y masivas, de difícil control y que requieren de una detección *in situ* para ser constatados. Asimismo, por tratarse de un elemento ambiental perceptible, conlleva una dimensión subjetiva que implica que puede generar molestias incluso cuando no se esté infringiendo la norma. En este sentido, no siempre la sanción será posible de aplicar, por mucho que le afecte a quien lo padece.

Las siguientes tres razones de denuncias corresponden a la contaminación de aguas, olores molestos y la elusión al SEIA, es decir, cuando se ejecuta un proyecto sin contar con la autorización ambiental (Resolución de Calificación Ambiental) correspondiente, al no ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) en circunstancias en que debería haberlo hecho o bien ingreso por un instrumento de evaluación distinto. Por tanto, las causas que concentran las denuncias ciudadanas se vinculan tanto con situaciones perceptibles a nivel cotidiano, tales como ruidos y olores, como con razones más complejas, tales como contaminación y elusión de requerimientos administrativos de la institucionalidad ambiental.

Gráfico 8 –Principales razones de denuncias, 2013-2016.



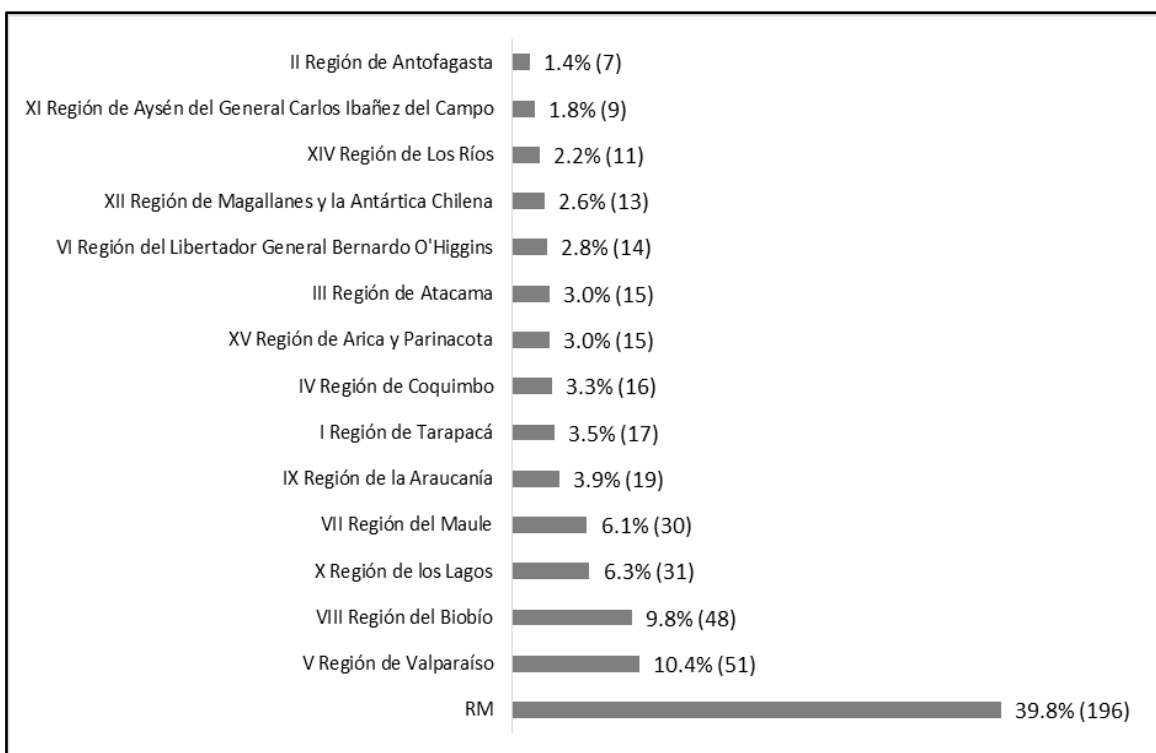
Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

Nota: Base de 511 casos; 51 casos no disponibles.

Cabe señalar que para todas las causas aquí descritas se utiliza un mismo procedimiento sancionatorio, el cual no distingue entre tipos de incumplimientos o instrumentos infringidos. En otras palabras, el procedimiento sancionatorio es el mismo ya sea para un megaproyecto minero que para una bomba bencinera. Al respecto, actualmente, no se está utilizando la figura de procedimiento abreviado o simplificado. Con todo, una interpretación más laxa de los procedimientos administrativos podría permitirlo. Por último, cabe mencionar que algunos entrevistados visualizan como importante la implementación de monitoreo independientes o salidas alternativas al procedimiento sancionatorio para dar una mejor solución a cierto tipos de casos que son procesados en la SMA.

4.1 Los principales centros urbanos concentran gran parte de las denuncias

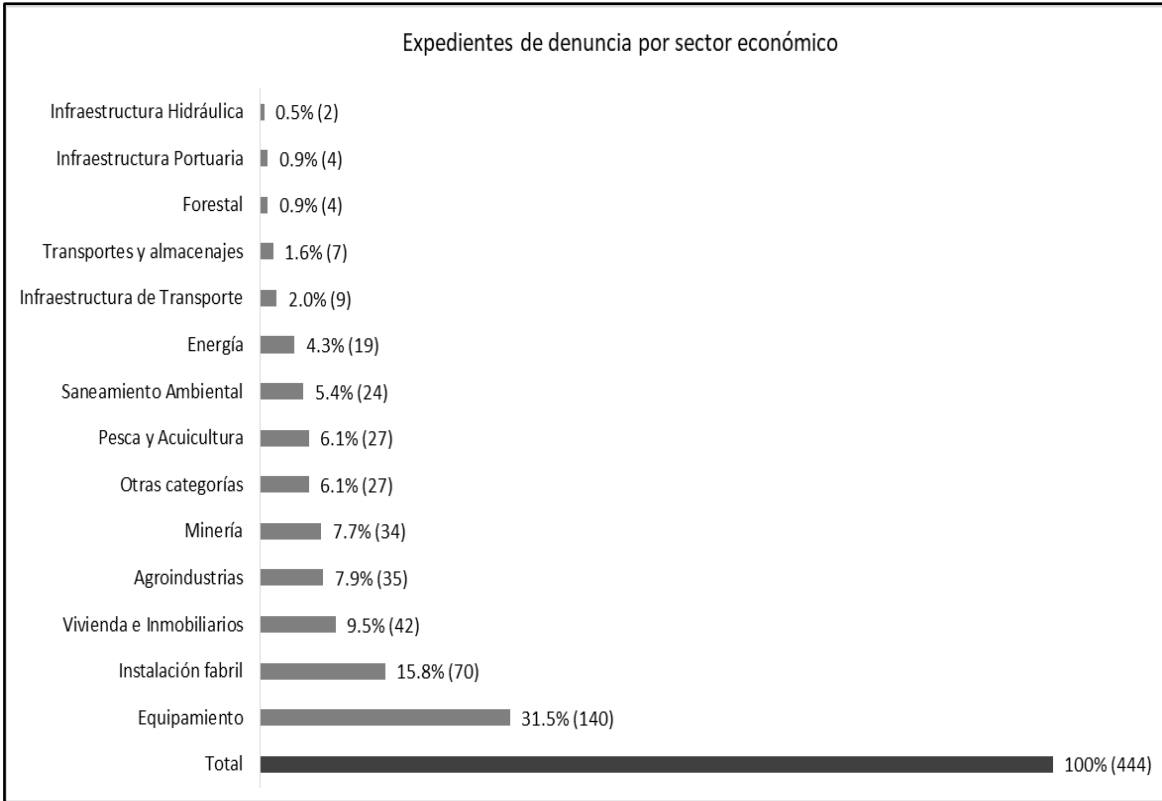
La distribución regional de los expedientes de denuncias muestra una alta concentración en la Región Metropolitana, como se ve en el Gráfico 10. A gran distancia, le sigue la región de Valparaíso y de Biobío. Por otra parte, la menor cantidad de casos se localiza en las regiones de Antofagasta y Aysén, junto con Los Ríos, Magallanes y O'Higgins. Estas tendencias muestran que las denuncias se concentran en las tres principales zonas metropolitanas de Chile, las cuales en conjunto representan el 60% del total de denuncias. Esto se condice con las principales razones asociadas a las denuncias, las que se vinculan a situaciones de carácter urbano, tales como ruidos molestos.

Gráfico 9 – Expedientes de denuncia, según región, 2013-2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA. Nota: Base de 492 casos; 19 casos no disponibles.

El carácter urbano y metropolitano de las denuncias se ve reforzado cuando se analizan los sectores productivos con más denuncias (Gráfico 11). De un total de 444 expedientes de denuncias, casi la mitad hacen referencia al sector de equipamiento e instalación fabril, respectivamente. Es decir, se relacionan con instalaciones industriales o urbanas, tratándose de situaciones más bien domésticas. Así, llama la atención que las denuncias ciudadanas ante la SMA se refieren sólo marginalmente (apenas un 12%) a los complejos proyectos mineros o de energía en torno a los cuales se ha concentrado gran parte de la atención en relación a los conflictos de empresas y comunidades.

Gráfico 10 – Sector productivo con más denuncias



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en SNIFA, SMA.

Análisis de las causas judiciales realizadas en los Tribunales Ambientales

En esta sección se sistematizan los resultados del análisis de los Tribunales Ambientales. Las preguntas que guiaron el análisis fueron: ¿cuántas causas han sido ingresadas y finalizadas?; ¿Cuáles son los principales usuarios?; ¿Contra quién se reclama?; ¿Cuáles son las principales razones por las que se acude a tribunales? y; ¿cómo se resuelven las causas? La respuesta a estas preguntas a partir del análisis cuantitativo se configura como un panorama general del funcionamiento del sistema en la práctica, el cual es complementado con el análisis de entrevistas y el estudio de casos, permitiendo delinear posibles causas y evaluaciones al funcionamiento de los tribunales.

1. Cantidad de causas ingresadas: panorama general

A continuación, se presenta el total de causas ingresadas a los tribunales, distinguiendo por tipo de causa y año.

Tabla 2 – Total de causas ingresadas a los TA

Año	Demanda por daño	Reclamaciones	Total
2013	7	20	27
2014	10	46	56
2015	15	45	60
2016	22	73	95
Total general	54	184	238

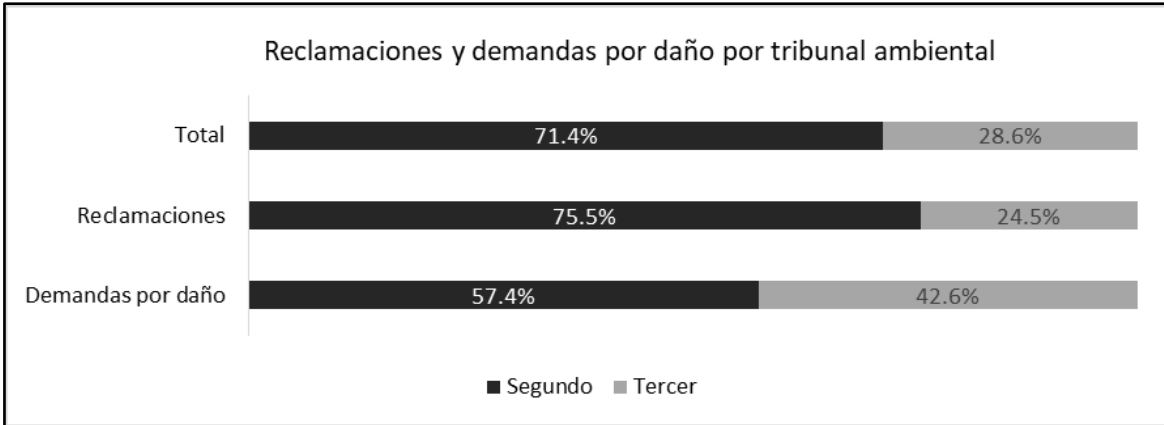
Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Como se observa en la tabla, de un total de 238 causas ingresadas, las reclamaciones más que triplican el número de demandas por daño ambiental, equivaliendo al 77,3% del total de causas ingresadas en el período de referencia. De esta manera la resolución de conflictos contencioso-administrativos se impone como la principal razón por la cual se acude a los Tribunales Ambientales.

En cuanto a la trayectoria anual de los ingresos, se muestra una tendencia ascendente, tanto de las demandas como de las reclamaciones, pasando de 7 a 22 demandas y de 20 a 73 reclamaciones, entre el año 2013 y 2016. El aumento de ingresos coincide con una institucionalidad que se ha ido consolidando con el tiempo.

Respecto a la distribución de causas ingresadas por cada tribunal, los porcentajes muestran que el segundo tribunal ha concentrado la mayoría de éstas, con un 71,4% de las causas conocidas. De las reclamaciones totales, el 75,5% son realizadas en el segundo tribunal y un 24,5% en el tercero. Lo anterior no es sino reflejo del hecho que el segundo tribunal ambiental se ha estado haciendo cargo de las causas correspondientes a la zona norte, además de haber entrado en funcionamiento antes que el tercero.

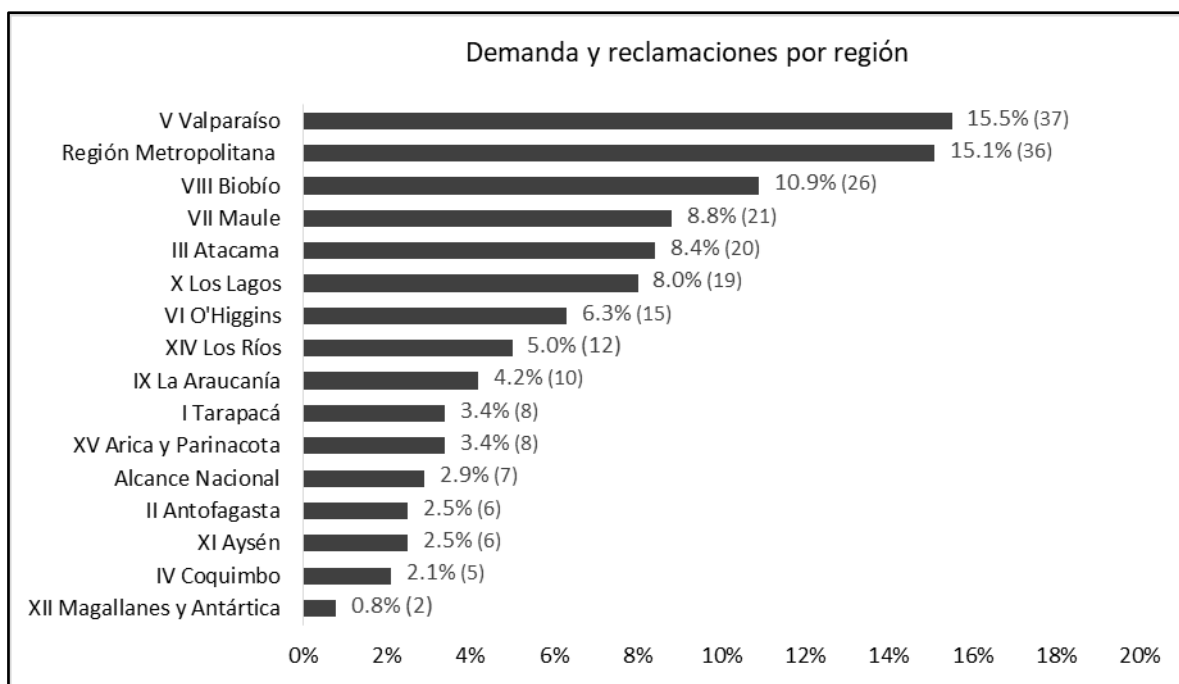
Gráfico 11 – Reclamaciones y demandas por daño por TA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: Base de 238 casos.

En cuanto a la distribución regional de los proyectos que derivan en causas judiciales, las zonas que concentran la mayor cantidad de demandas y reclamaciones corresponden, en orden descendente, a las regiones de Valparaíso, Metropolitana, Biobío y Maule. En conjunto, estas 4 regiones equivalen al 50,3% del total de demandas y reclamaciones interpuestas en el país. En este sentido, la zona centro-sur es la principal área geográfica en donde se sitúan la mayoría de las reclamaciones o demandas ante los TA. En contraste, las regiones con menor cantidad de reclamaciones y demandas ingresadas a los tribunales son las regiones de Magallanes, Coquimbo, Antofagasta y Aysén, concentrando en conjunto el 7,9% de las causas ingresadas.

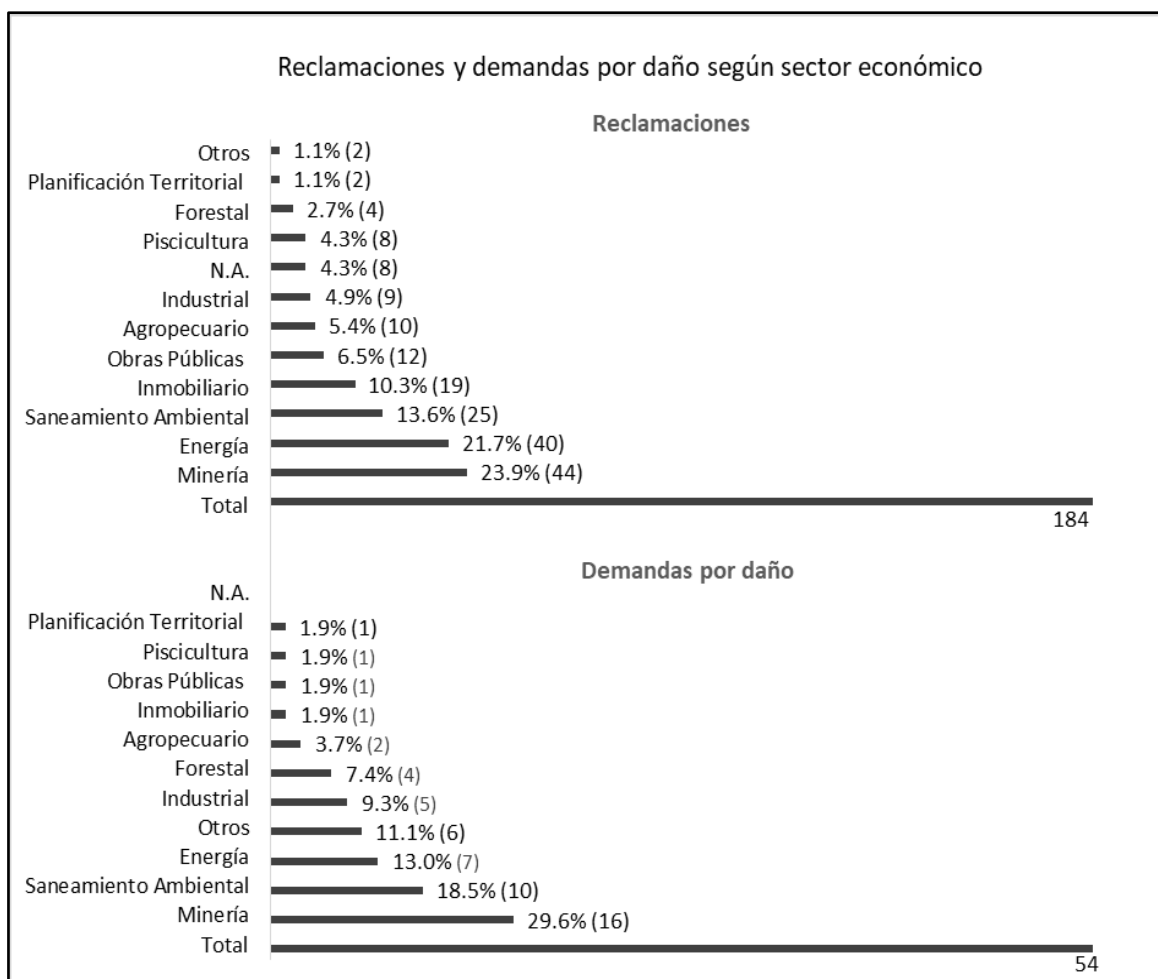
Gráfico 12 – Distribución de causas por región

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: Base de 238 casos.

Las causas ingresadas al TA también pueden clasificarse según el sector económico del proyecto que se relaciona con la demanda o reclamación. Tal como la siguiente tabla muestra, la mayoría de las causas están asociadas a 3 grandes sectores económicos: minería, energía y saneamiento ambiental. Dichos sectores representan el 25,2%, 19,7% y 14,7% del total de causas ingresadas, los cuales en conjunto, concentran el 59,6% del total de las demandas y reclamaciones del país.

Gráfico 13 – Distribución de causas por sector económico



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: Base de 238 casos.

El cruce entre la localización y el sector económico de las causas ingresadas permite identificar qué tipo de proyectos son los que tienen más reclamaciones y demandas asociadas. Por ejemplo, mientras en la región del Biobío, las causas ingresadas pertenecen mayoritariamente a energía (16 casos de 47, lo que equivale al 34% de los casos totales), Atacama concentra la mayoría de los casos asociados a minería (18 casos de 60, equivalente al 30% de los casos totales). Por su parte, Maule es la región que concentra más casos asociados a saneamiento ambiental (10 de los 35 que existen a nivel total equivalente a un 28%). Las regiones de Valparaíso y Metropolitana concentran causas de más de un sector económico. Mientras la primera concentra casos asociados a minería y energía por igual, la segunda muestra varios casos asociados a diferentes sectores económicos, siendo los con mayor frecuencia los mineros, inmobiliarios, de saneamiento ambiental y agropecuario (con 9, 8 y 6 casos, respectivamente).

Los datos hasta aquí revisados permiten establecer las siguientes aseveraciones: de los 238 casos ingresados a los tribunales entre el año 2013 y 2016, la mayoría de éstos son reclamaciones que se gestionan mayoritariamente en el segundo tribunal ambiental y que se encuentran asociados a proyectos mineros, energéticos o de saneamiento ambiental, que se concentran en la zona centro-sur del país.

2. Perfiles de usuarios: los titulares de proyectos son los que más acuden a los TA

En esta sección se analiza el perfil de usuarios de los Tribunales Ambientales, esto es, quiénes acuden en la práctica a resolver sus controversias ante estos tribunales especiales. En base al análisis de las causas se estableció una tipología de usuarios. Los perfiles identificados en las reclamaciones son los siguientes:

- Titulares de proyectos
- Empresa privada
- Empresa pública: este usuario comprende las empresas del Estado, y en particular CODELCO, EFE y ENAP.
- Órgano del Estado: en esta categoría se consideran los proyectos en que son titulares el Ministerio de Obras Públicas y gobiernos regional o locales.
- Comunidades indígenas
- Organizaciones de base: organizaciones de la sociedad civil con presencia local, tales como juntas de vecinos, agrupaciones y asociaciones gremiales.
- Organización social ambiental: organizaciones de la sociedad civil que tiene como principal objetivo la defensa del medioambiente.
- Personas naturales: esta categoría considera a las personas que, individualmente o agrupadas, acuden a los tribunales. El nivel de organización es temporal y relacionado con un interés particular.
- Empresas: se refiere a empresas que no son las titulares del proyecto relacionado con la reclamación.
- Representantes de elección popular: en esta categoría se encuentran municipios, parlamentarios y Consejeros Regionales.

Considerando estos perfiles de usuario, los datos muestran que como categoría individual, los titulares de empresas privadas son los que más utilizan el sistema, seguido de personas naturales (ver Tabla 3). Por su parte, quienes menos acuden son los representantes de elección popular y los titulares de órganos del Estado.

En términos gruesos, si se generan 2 grandes categorías, a saber, titulares de proyectos (que combina las categorías de titulares de proyectos privados, públicos y de órganos del Estado) y no titulares de proyectos (que combina al resto de las categorías de la Tabla 3), se obtiene que ambos acuden a los tribunales en igual medida. Así, de las 184 reclamaciones ingresadas a tribunales, 92 han sido presentadas por los titulares de proyecto, mientras que las otras 92 corresponden a los otros perfiles de usuarios.

Sin embargo, las posiciones de estos 2 grupos no son necesariamente equivalentes. En el caso de los titulares de proyectos, éstos pueden ser agrupados en una categoría e identificar un actor o interés específico –asegurar la ejecución del proyecto a lo largo de su ciclo de vida útil-. La misma situación no se da en el caso de los demás usuarios, en la medida que la realidad de los "no titulares" es más compleja, al exponer una pluralidad de intereses y diversidad de posiciones. De esta manera las comunidades indígenas y organizaciones ambientales tienen un interés que se podría identificar con la defensa de sus territorios locales y con condiciones ecosistémicas. En el caso de las organizaciones de base encontramos intereses diversos, que abarcan desde la protección ambiental o de algún recurso natural en particular, hasta el resguardo de actividades profesionales (gremios de pescadores). Un interés claramente definido es el de empresas que sin ser titulares ven sus intereses económicos afectados por la ejecución de otro proyecto (empresas agrícolas que se enfrentan a empresas mineras). Finalmente, respecto de las personas naturales, se hace más difícil identificar cuál es el interés detrás de su reclamación, pues pueden variar desde intereses ecológicos, calidad de vida de sus entornos hasta intereses económicos.

Otra forma de clasificar a los perfiles de usuarios es entre sociedad civil organizada y no organizada, la cual supone una diferencia entre causas que provienen de una reclamación de tipo colectiva e individual. Mientras que las reclamaciones interpuestas por comunidades indígenas, organizaciones de base o ambientalistas suman 37 causas ingresadas y representan un 20% de las reclamaciones totales, las personas naturales y otras empresas suman 44 causas, las que representan 24% de las reclamaciones totales. Por último, existen otras causas que son ingresadas por autoridades públicas que representan a una población más amplia, tales como municipios, parlamentarios y consejeros regionales, los que equivalen a alrededor de un 6%.

Por tanto, al considerar el acceso de la sociedad civil organizada a los tribunales ambientales, los datos muestran que éste representa un 20% de las reclamaciones totales. Por el contrario, los titulares de proyectos privados se configuran como el principal actor que recurre a los mismos, representando un 44,6% de las reclamaciones totales.

Tabla 3 – N° de reclamaciones según tipología de usuario

Tipo usuario / Tipo de acción	Reclamaciones	Total
Titular - Empresa Privada	82	44.6%
Personas naturales	37	20.1%
Organización de base	20	10.9%
Comunidad Indígena	12	6.5%
Municipio	7	3.8%
Otra Empresa reclamante	7	3.8%
Titular - Empresa del Estado	6	3.3%
Organización social ambientalista	5	2.7%
Representante de elección popular	4	2.2%
Titular - Órgano del Estado	4	2.2%
Total	184	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: total considera causas terminadas y en tramitación.

Si analizamos la cantidad de reclamaciones según sector económico (ver Tabla 4), se observa que para el sector minería, los actores que más han interpuesto reclamaciones son los titulares privados (en 22 causas) y personas (con 10 causas), estando concentrada en estas 2 categorías. Para el sector energético, aunque más heterogéneamente distribuidos, son también personas y titulares privados los que más han reclamado. Para proyectos del sector de saneamiento ambiental se destaca que, de un total de 25 reclamaciones, los titulares lo han realizado para 20 reclamaciones, siendo los principales reclamantes en torno a este sector.

Tabla 4 – Reclamaciones según tipo de usuario y sector económico

Tipo de usuario / Sector Económico	Agropecuario	Energía	Forestal	Industrial	Inmob.	Minería	N.A	OO.PP	Otro	Piscicult.	Planif. Territorial	Saneamiento Amb.	Total
Comunidad Indígena	0	3	3	0	0	4	0	0	0	2	0	0	12
Municipio	0	4	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	7
Organización de base	1	6	0	1	5	4	0	0	0	1	2	0	20
Organización social ambientalista	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	5
Otra Empresa reclamante	1	3	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	7
Personas naturales	0	10	2	0	4	10	2	5	0	2	0	2	37
Representante de elección popular	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	4
Titular - Empresa del Estado	0	0	0	0	0	2	0	4	0	0	0	0	6
Titular - Empresa Privada	8	9	0	7	8	22	3	1	1	3	0	20	82
Titular - Órgano del Estado	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	4
Total	10	40	5	9	19	44	8	12	2	8	2	25	184

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016.

Nota: total considera causas terminadas y en tramitación

Es importante destacar que pueden existir muchas reclamaciones para un mismo proyecto, las cuales no necesariamente se interponen **contra** los proyectos, sino que son los propios titulares quienes acuden a los tribunales. Así, por ejemplo, para 10 reclamaciones asociadas al sector agropecuario, 6 de ellas son del proyecto Granja de Cerdos Porkland en Til-til. Para los de saneamiento, con excepción de una reclamación, todas han sido interpuestas por titulares, siendo Ecomaule el proyecto con más reclamaciones (10). En minería, en proyectos con gran cantidad de reclamaciones, como minera Refugio y Camarones (con 5 y 4 reclamaciones cada una), todas son interpuestas por titulares. En energía, el proyecto Ventanas tiene 6 reclamaciones a su haber, de las cuales 5 son interpuestas por titulares. La mayoría de éstas son contra la SMA en las que el titular reclama por medidas provisionales.

Sólo en los sectores de minería y energía se evidencia una diversidad de reclamantes, lo que da cuenta de proyectos más conflictivos. Por ejemplo, en energía, proyectos que acumulan varias reclamaciones son Central pasada Mediterráneo (7), Bocamina (6) y Cardones-Polpaico (5). El proyecto Mediterráneo es el único en que todas sus reclamaciones son de no titulares. Para Bocamina, 2 son del titular y el resto son de no titulares. Por último, en el proyecto Cardones-Polpaico es la sociedad civil la que interpone las 5 reclamaciones, contra el SEA. En el sector minero, mientras el proyecto Pascua Lama acumula 3 reclamaciones ingresadas por no titulares, Los Bronces, comparte 2 reclamaciones interpuestas por titulares y otras 2 por no titulares. Por último, para el proyecto Caserones, todas las reclamaciones son interpuestas por la ciudadanía contra la SMA.

En síntesis, la mayoría de los usuarios de tribunales son los titulares de proyectos. En los proyectos que tienen muchas reclamaciones asociadas, la mayoría de éstas provienen de los propios titulares, cuestionando las decisiones de la SMA. Sólo en algunos sectores económicos las reclamaciones asociadas a un proyecto son presentadas tanto por titulares como por no titulares, los que coinciden con proyectos de gran envergadura e impacto ambiental. La tipología de estos proyectos han sido históricamente identificados como los que gatillan dinámicas de conflictos socioambientales (INDH, 2015; CIDH, 2016).

3. ¿Qué se reclama en los Tribunales Ambientales?: más de la mitad están asociadas a la función de sanción y cumplimiento de la SMA

Las controversias que resuelven los Tribunales Ambientales están limitadas por ley en un doble sentido. En primer lugar, sólo podrán conocer de aquellos asuntos que se encuentren comprendidos en alguna de las causales del artículo 17 de la Ley 20.600. En segundo lugar, sólo podrán reclamar en cada causal quienes la ley autoriza. De esta manera, la respuesta a la pregunta de esta sección debe abordarse en el marco de las competencias del Tribunal.

A continuación se analizan las reclamaciones ingresadas por causal, señalando en cada caso el perfil de usuario, contra quién y por qué asunto (ver Tabla 5). En caso de ser pertinente para una mejor comprensión de la causa se dan algunos detalles sobre la misma. Cabe precisar que no se

considera la causal N° 2 por referirse a las demandas por daño ambiental, ni la causal N° 4 por ser autorizaciones que solicita la SMA al TA, ni la N° 7 contra actos relacionados con la ejecución e implementación de normas y planes, ya que no se han presentado reclamaciones por esta causal.

BOX 6 Qué elementos quedan fuera de las competencias de los TA y cómo transitar hacia una discusión del fondo de los problemas ambientales

Las competencias de los TA son contenciosas-administrativas, es decir, velan por que el proceso de la administración pública haya sido efectuado correctamente y siguiendo la normativa vigente. Así, tal como ya ha sido mencionado, su actuar se basa en la existencia de regulaciones e instrumentos de gestión ambiental asociados a los recursos naturales. Aspectos que no se encuentran regulados por la normativa ambiental, tales como recursos hídricos, forestales y el ordenamiento territorial quedan fuera de sus competencias. Entre algunos círculos, ampliar sus competencias hacia, por ejemplo, normas sectoriales es una alternativa: *"Yo le daría más competencias en otras áreas: Leyes sectoriales (...) Hay un montón de casos, por ejemplo, el incumplimiento de un plan de manejo forestal, qué tiene una sanciones piñuflas que van en policía local, muchas veces hay incumplimiento de un plan de manejo forestal o daño ambiental y quedan ahí. O sea queda en la multa piñufla del juez de policía local, lo cual por supuesto no genera ningún desincentivo a quienes talan bosques sin plan de manejo o sin cumplir con los planes que tienen, entonces por ahí un canal por el que las leyes sectoriales debieran comunicarse con el tribunal ambiental"*

La situación actual es evaluada por varios entrevistados como una de las principales debilidades del modelo de los tribunales ambientales, al forzar un tratamiento de los casos más formal que sustantivo. Tal como un entrevistado menciona: *"el tribunal ambiental se ha puesto tan legalista y tan "regulista" que muchas de las cuestiones se desechan por la forma y no por el fondo (...) [sin embargo] estamos ad portas de una segunda etapa; estuvimos cinco años bien duros peleando cuestiones procesales, y con la decepción que significa pelear temas procesales. Hoy hay un mejor entendimiento de cómo funciona la compatibilidad de las reclamaciones contra la RCA, con la acción de invalidación, lo que permite algo que en estos 5 años no se había sucedido, que es tener una sentencia de invalidación del fondo. Teníamos puras sentencias de invalidación de formas [sólo en términos formales]. Así, que yo creo que, este nuevo mecanismo al que llegó la corte va a permitir que, finalmente, los temas de fondo se aborden"*.

En términos generales, se puede afirmar que la institución contra la cual más se reclama es la SMA, con 95 reclamaciones, que equivale al 51% de las reclamaciones totales, seguida del SEA, con 72 causas (39%). Mientras la SMA es reclamada fundamentalmente por un solo perfil de usuario, los titulares de empresas privadas (52 reclamaciones), el SEA es reclamado tanto por personas naturales, titulares de proyectos privados y organizaciones de base, con 21, 20 y 10 causas ingresadas, respectivamente. Por tanto, los reclamantes al SEA son más heterogéneos que la SMA. En menor medida, el Ministerio de Medioambiente y Órganos con competencia ambiental son reclamados por municipios, personas, organizaciones de base y titulares de proyectos.

El detalle de las subcausales más usadas por diferentes perfiles de usuario, permite comprender la clase de contenidos que se están discutiendo y los casos que se están revisando. La lista completa de este análisis se encuentra en el Anexo 2 del presente documento. A continuación, se presentan las conclusiones más interesantes al respecto.

De un total de 179 reclamaciones, la causal que concentra más ingresos es la N° 3, que se asocia a las reclamaciones contra la SMA, las cuales son mayormente interpuestas por titulares. Este perfil reclama principalmente contra las medidas provisionales y sanciones. Por su parte, los "no titulares", centran sus reclamaciones contra el archivo de denuncias, contra la aprobación de planes de cumplimiento y, en menor medida, en relación a sanciones. En este sentido, las reclamaciones por sanciones, son presentadas tanto por titulares como no titulares de proyectos. Éstos últimos las utilizan cuando no están conformes con las multas impuestas por la SMA. Tal es el caso de los proyectos Pascua Lama, Caserones y Bocamina.

La siguiente causal que concentra más casos es el de invalidación (N° 8), generalmente reclamado contra el SEA, el cual es utilizado por personas, titulares y organizaciones de base, con 12, 11 y 9 causas, respectivamente. En términos agregados, los principales usuarios son los "no titulares" (31 de 46, equivalente al 67%), en donde 15 corresponden a sociedad organizada, 13 a no organizada y 4 representantes locales (CORE o Municipio). Siendo esta una causal amplia se ha reclamado contra: (i) invalidación de norma; (ii) invalidación de acto administrativo del SEA u otro órgano; (iii) invalidación de RCA, siendo ésta última la más utilizada. Éstas han sido presentada por la sociedad civil organizada (11); representantes de elección popular (3), sociedad civil no organizada (9) y a titulares de proyectos (3). De las causas analizadas bajo esta subcausal se desprende que, por regla general, se utiliza para impedir la aprobación de un proyecto una vez terminadas las instancias de reclamación en sede administrativa.

Respecto a la causal N° 6, referida a reclamaciones cuando las observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas, ha sido utilizada en apenas 15 ocasiones, todas por no titulares de proyectos, equivalente al 8% de la muestra total. En todos los casos se reclama contra la calificación favorable de un proyecto.

Por último, la causal N° 5 permite reclamar contra (i) la resolución que califica desfavorablemente un proyecto o (ii) una RCA aprobada con condiciones. Así, no sorprende que todas salvo una de las reclamaciones ingresadas en estas hipótesis provengan de los titulares. Ahora bien, esta causal también podrá ser presentada por quien haya solicitado la revisión de una RCA ante el SEA. Cabe recordar que dicha solicitud puede ser presentada por cualquiera persona que sea vea directamente afectado por la RCA, cuando ejecutándose el proyecto las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento hayan variado sustantivamente o no se hayan verificado. De esta manera, esta causal podría ser un medio de oponerse a un proyecto, pero esto sólo ha ocurrido en 5 ocasiones, principalmente por Municipios y personas.

Tabla 5 – Reclamaciones según tipo reclamante, reclamado y causal

Reclamante [Reclamado] / Artículo 17	N° 1	N° 3	N° 5	N° 6	N° 8	N° 9	N/E	Total	%
Comunidad Indígena	0	3	1	2	4	0	2	12	6,7%
SEA	0	0	1	2	4	0	2	9	5,0%
SMA	0	3	0	0	0	0	0	3	1,7%
Municipio	3	0	2	0	2	0	0	7	3,9%
Ministerio MMA	3	0	0	0	0	0	0	3	1,7%
SEA	0	0	2	0	2	0	0	4	2,2%
Organización de base	1	7	0	1	9	1	1	20	11,2%
Ministerio MMA	1	0	0	0	0	0	0	1	0,6%
Órgano con competencia ambiental	0	0	0	0	1	0	0	1	0,6%
SEA	0	0	0	1	8	1	0	10	5,6%
SMA	0	7	0	0	0	0	1	8	4,5%
Organización social ambientalista	0	1	0	2	2	0	0	5	2,8%
Ministerio MMA	0	0	0	0	1	0	0	1	0,6%
SEA	0	0	0	2	1	0	0	3	1,7%
SMA	0	1	0	0	0	0	0	1	0,6%
Otra Empresa reclamante	0	5	0	1	1	0	0	7	3,9%
SEA	0	0	0	1	1	0	0	2	1,1%
SMA	0	5	0	0	0	0	0	5	2,8%
Personas naturales	2	11	2	9	12	0	1	37	20,7%
Ministerio MMA	2	0	0	0	1	0	0	3	1,7%
Órgano con competencia ambiental	0	0	0	0	1	0	0	1	0,6%
SEA	0	0	2	8	10	0	1	21	11,8%
SMA	0	11	0	1	0	0	0	12	6,7%
Representante de elección popular	0	2	0	0	2	0	0	4	2,2%
SEA	0	0	0	0	2	0	0	2	1,1%
SMA	0	2	0	0	0	0	0	2	1,1%

Titular - Empresa del Estado	0	2	0	0	3	0	0	6	2,8%
Órgano con competencia ambiental	0	0	0	0	3	0	0	3	1,7%
SEA	0	0	0	0	0	0	0	1	0,5%
SMA	0	2	0	0	0	0	0	2	1,1%
Titular - Empresa Privada	2	52	9	0	11	1	3	82	43,6%
Ministerio MMA	2	0	0	0	0	0	0	2	1,1%
Órgano con competencia ambiental	0	0	0	0	2	0	0	2	1,1%
SEA	0	0	9	0	5	1	1	20	8,9%
SMA	0	52	0	0	4	0	2	58	32,4%
Titular - Órgano del Estado	0	4	0	0	0	0	0	4	2,2%
SMA	0	4	0	0	0	0	0	4	2,2%
Total	8	87	14	15	46	2	7	179	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2016. Nota: total considera causas terminadas y en tramitación. Se excluyen 5 reclamaciones ingresadas en el marco de la Ley 20.473.

A la luz de los datos, se observa que en lo que respecta a la participación de los no titulares en los TA, la principal causal invocada, con un 17,8%, es aquella que busca la invalidación de actos administrativos ambientales, en particular la RCA (32 casos de 179). Si bien en muchos casos esta vía es utilizada por quienes no participaron durante la evaluación ambiental (PAC) para que se rechace un proyecto previamente aprobado, también se identifican casos en que sí se participó en la evaluación ambiental pero se constatan ilegalidades que no tienen que ver con la consideración de las observaciones ciudadanas. En segundo lugar, el 16,2% de las reclamaciones son contra resoluciones de la SMA (29 de 179). En estos casos se identifica una sociedad civil activa, en general bien asesorada, que se ha visto afectada a lo largo de la operación del proyecto, y por tanto se involucran desde el inicio denunciando las infracciones que terminan resolviéndose en sede judicial. Finalmente, sólo un 8,3% de las reclamaciones son ingresadas por quienes participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, y consideran que sus observaciones no fueron debidamente consideradas (15 de 179).

Se destaca el hecho que la causal en torno a las observaciones ciudadanas sea menos utilizada que la de invalidación. Ésta última, ha más que duplicado el uso de la causal de observaciones (32 versus 15). En ese sentido, puede resultar una restricción que para reclamar por la causal N° 6 se exija haber presentado observaciones en la etapa de participación ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Por lo mismo, y tal como lo confirman los entrevistados, la búsqueda de otras herramientas es utilizada por la sociedad civil, como la vía de la invalidación. Así, un mal diseño por las restricciones impuestas a la participación dentro del SEIA,

terminan siendo canalizadas a través de la invalidación ambiental. Cabe señalar que las invalidaciones también han sido utilizadas por los titulares de proyectos, en un total de 14 causas.

En términos de acceso a la justicia existen restricciones de acceso, tanto por la regulación de las causales que puede conocer el tribunal, como por la limitación respecto de quien puede interponer la reclamación en cada caso. De las reclamaciones analizadas se evidencia que estas barreras se profundizan en la práctica dado la poca cantidad de reclamaciones ingresadas por los no titulares mediante la causal asociada a las observaciones ciudadanas. En conjunto, las reclamaciones ingresadas por no consideración de observaciones ciudadanas y por invalidación ascienden sólo al 26% del total de reclamaciones ingresadas. Este análisis cuantitativo junto con el análisis de las sentencias de los casos finalizados, permite identificar otras barreras de entrada, entre ellas, la necesidad de contar con asesoría jurídica y técnica suficiente para armar un caso que invalide el actuar de la administración. A ello se suman las limitaciones de acceso a la información, y el hecho de que previo a acudir a tribunales se debe haber agotado la vía administrativa.

BOX 4 La falta de asesoría técnica-jurídica opera como barrera de entrada

Varios entrevistados, usuarios del sistema en posición de representante de reclamante, mencionaron la falta de acceso a la asesoría como un factor clave de asimetría entre las partes, que reproduce las desigualdades estructurales.

Actualmente las personas que tienen un conflicto asociado a materias ambientales no tienen la posibilidad de acceder efectiva y eficazmente a las asesorías técnicas y jurídicas, debido a la falta de oferta especializada disponible. Hoy la oferta se reduce a pocas ONGs que actúan como litigantes y clínicas jurídicas concentradas en universidades santiaguinas. La falta de garantías para acceder a una defensa experta, especializada y profesional acentúa las diferencias entre reclamantes y reclamados. Tal como un entrevistado lo expresa: *“tenemos a organismos ambientales que se defienden con abogados de su staff pagados por el Estado. Tenemos a titulares de proyectos con muchos recursos para contratar a los mejores especialistas de Chile o del extranjero si fuera necesario [versus] las comunidades, que no tienen conocimiento, que no tienen recursos, que con suerte se enteran, como paso en el caso de EFE, 24 horas antes de que venciera el proceso de participación ciudadana y tuvieron que estar de pie con un lápiz bic, llenando a mano las observaciones”*.

A esto se agrega la complejidad de los casos en términos técnicos, por lo que el acceso a estudios y opinión experta es de vital importancia a la hora de complementar la asesoría jurídica.

En síntesis, los resultados aquí expuestos muestran que los principales reclamantes son los titulares contra la SMA por medidas tomadas por dicha institución. Esto implica que se trata de reclamaciones relacionadas a proyectos de inversión en funcionamiento, más que a proyectos en evaluación. En este sentido, la idea de que la sociedad civil es la que está deteniendo proyectos por la vía judicial no es algo que pueda ser verificado en los ingresos de las causales que han conocido los tribunales ambientales. Esto desmitifica la extendida idea de la judicialización de los proyectos de inversión.

4. ¿Cómo finalizan las causas ambientales?: desmitificando la judicialización

En las secciones anteriores se han analizado todas las reclamaciones que ingresan a los tribunales ambientales en vistas a determinar quiénes reclaman y por qué razones. Sin embargo, dicha información es incompleta si no se tiene a la vista cómo se resuelven. Por ello es relevante conocer quiénes ganan y quiénes pierden en el proceso judicial. Para responder a esta interrogante, en esta sección se analizan todas las reclamaciones ingresadas entre 2013 y 2016, y que hayan terminado a noviembre de 2017.

Del total de 184 reclamaciones ingresadas se considera un total de 142 causas terminadas, de las cuales 106 finalizan con una sentencia definitiva. De ellas, 52 casos, que equivalen al 49% del total, han terminado por una sentencia del tribunal ambiental, mientras que 54 casos, equivalentes al 51% del total, han terminado por una sentencia de la Corte Suprema. Así la mitad de las decisiones adoptadas por el TA han sido impugnadas vía recurso de casación.

Por otra parte, hay casos en que por diversas razones las reclamaciones no terminan con la dictación de una sentencia. Así, existen 35 causas que han finalizado por mecanismos diferentes, los que se presentan en la Tabla 6. Al respecto, cuando se analiza el perfil de usuario de las reclamaciones que no "llega a puerto", y las razones para ello, no se aprecia una diferencia importante entre titulares y "no titulares". Así por ejemplo, las categorías que concentran más reclamaciones son las inadmisibles y desistimiento. Respecto de estas razones es relevante distinguir que en la inadmisibilidad se rechaza una reclamación debido a requisitos de forma, mientras que en el desistimiento el propio reclamante renuncia a la pretensión de continuar con el juicio. Dicha renuncia puede deberse a distintos factores, entre los que se podría encontrar, la solución del conflicto fuera del juicio, la imposibilidad de continuar el litigio, o el simple arrepentimiento. En el caso de las reclamaciones que terminaron por incompetencia del tribunal, todas ellas fueron ingresadas durante el año 2013 y 2014, en el marco del proceso de instalación de los tribunales.

Tal como la tabla 7 muestra, de las 106 causas que tienen sentencia, la gran mayoría de ellas son rechazadas por el tribunal ambiental. Esto implica que, en general, independiente del perfil de usuario, los reclamantes obtienen malos resultados para sus intereses. A primera vista, se aprecian resultados similares entre los titulares y no titulares. De las 69 reclamaciones rechazadas en los TA, 38 de ellas corresponden a titulares y 31 corresponden a "no titulares". Para los acogidos parcialmente, 10 son para titulares y 10 para no titulares. En cuanto a las 18 reclamaciones acogidas, la mitad corresponden a titulares y la otra a "no titulares". Cabe destacar que para varios perfiles de usuarios ninguna causa ha sido acogida. Tal es el caso de las comunidades indígenas, organización social ambientalista y otra empresa reclamante.

Este aparente empate en los resultados ante los TA se modifica si se distingue entre sociedad civil organizada y titulares. Por ejemplo, mientras sólo 2 reclamaciones interpuestas por la sociedad civil organizada han sido acogidas, para el caso de los titulares esta cantidad asciende a 9. Esta distinción es relevante ya que, como se analizó en la sección de perfil de usuarios, dentro de los

"no titulares" encontramos muchas personas naturales, además de empresas, que acuden a los TA a velar por la protección de sus intereses profesionales o económicos.

Tabla 6 – Reclamaciones que finalizan sin sentencia

Razón de finalización de causas	Frecuencia	%
Contienda de competencia	2	5.7%
Comunidad Indígena	1	50.0%
Titular - Empresa Privada	1	50.0%
Desistimiento	12	34.3%
Organización social ambientalista	1	8.3%
Personas naturales	3	25.0%
Titular - Empresa Privada	8	66.7%
Inadmisibles	13	37.1%
Comunidad Indígena	2	15.4%
Municipio	1	7.7%
Personas naturales	3	23.1%
Representante de elección popular	1	7.7%
Titular - Empresa del Estado	2	15.4%
Titular - Empresa Privada	3	23.1%
Titular - Órgano del Estado	1	7.7%
Incompetencia	7	20.0%
Organización de base	1	14.3%
Personas naturales	1	14.3%
Titular - Empresa del Estado	1	14.3%
Titular - Empresa Privada	4	57.1%
Se tiene por no presentada	1	2.9%
Organización de base	1	100.0%
Total general	35	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2017.

Nota: total considera causas terminadas. Variable utilizada en BBDD: Resuelve TA.

Tabla 7 – Reclamaciones según tipo de resuelve

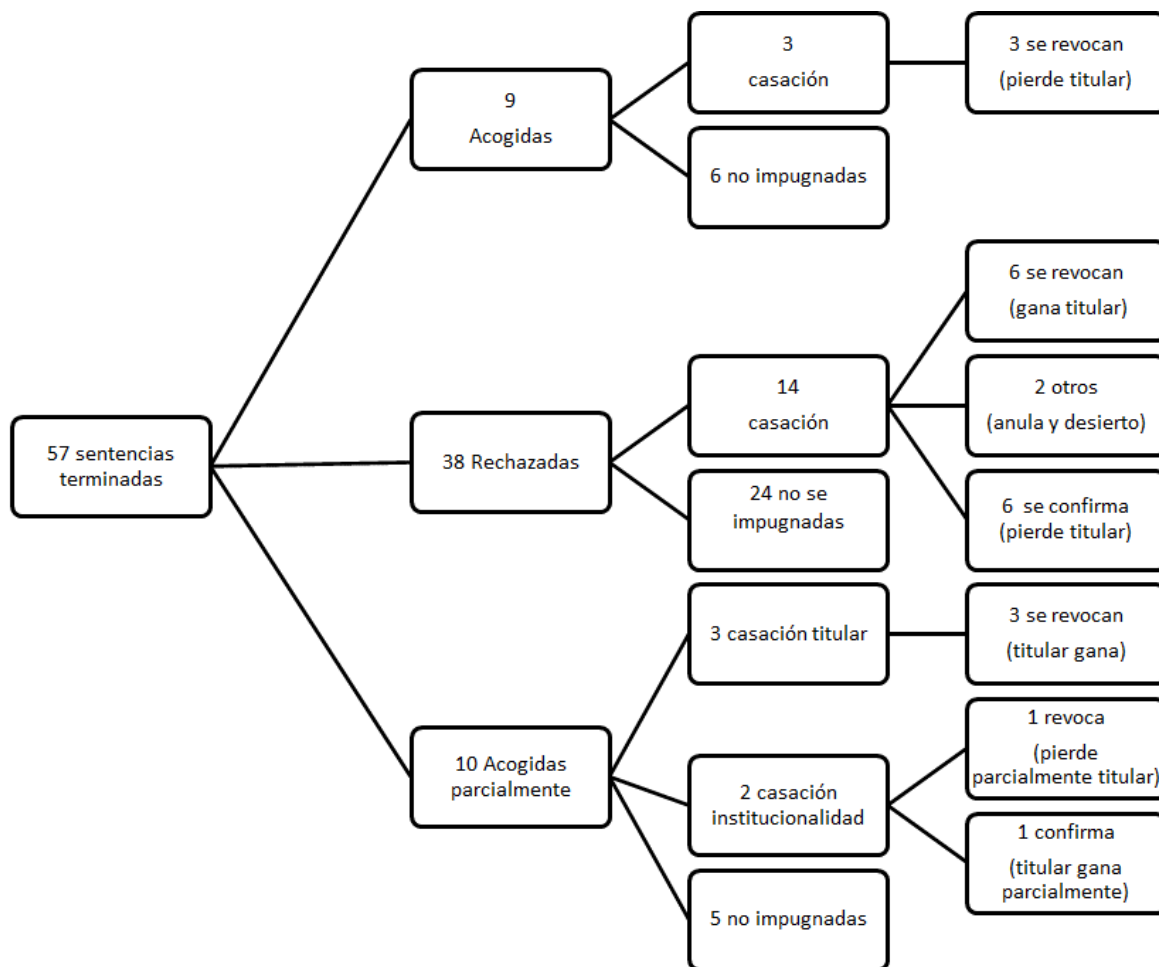
Razón de finalización de causas en TA	Frecuencia	%
Acoge	18	16.8%
Municipio	2	11.1%
Organización de base	2	11.1%
Personas naturales	5	27.8%
Titular - Empresa del Estado	1	5.6%
Titular - Empresa Privada	8	44.4%
Acoge parcialmente	20	18.7%
Comunidad Indígena	1	5.0%
Municipio	1	5.0%
Organización de base	4	20.0%
Otra Empresa reclamante	1	5.0%
Personas naturales	3	15.0%
Titular - Empresa Privada	10	50.0%
Rechaza	69	64.5%
Comunidad Indígena	7	10.1%
Municipio	1	1.4%
Organización de base	4	5.8%
Organización social ambientalista	2	2.9%
Otra Empresa reclamante	6	8.7%
Personas naturales	10	14.5%
Representante de elección popular	1	1.4%
Titular - Empresa del Estado	2	2.9%
Titular - Empresa Privada	33	47.8%
Titular - Órgano del Estado	3	4.3%
Total general	106	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2017.

Nota: total considera causas terminadas.

Sin embargo, para tener una perspectiva completa sobre los resultados finales de las reclamaciones, también deben considerarse los resultados ante la Corte Suprema. Como se señaló, de las 106 sentencias dictadas por el tribunal ambiental, 54 se impugnan mediante recurso de casación. De ellas, sólo 18 son acogidas por la Corte en cuyo caso se revoca la sentencia del tribunal ambiental. A continuación se presentan 3 diagramas de flujo que explican cómo se resuelven los juicios para los principales perfiles de usuario, de modo de poder concluir quiénes de ellos logran ser más exitosos en la consecución de sus intereses.

Gráfico 14 – Seguimiento de sentencias para Titulares

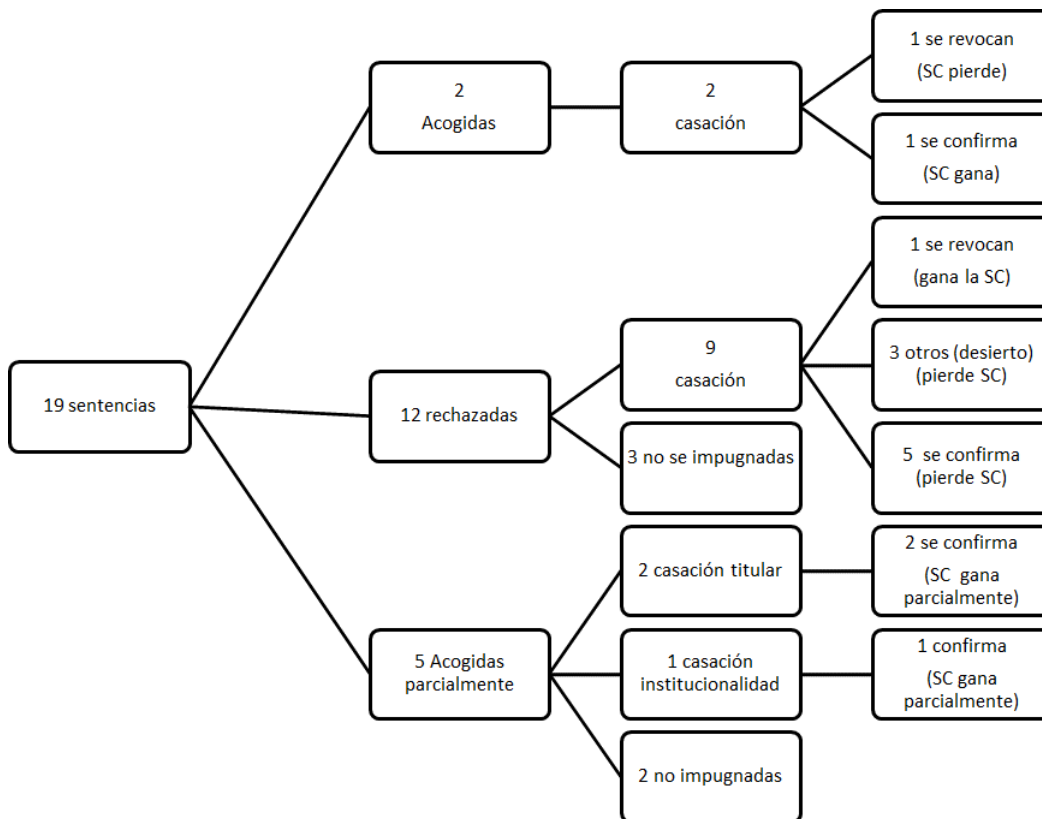


Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2017.

Nota: total considera causas terminadas a Mayo 2017.

Se puede concluir que si bien los titulares de proyectos son quienes más ingresan reclamaciones, sólo 9 son acogidas por los TA, mientras que la gran mayoría son rechazadas (38). Tras la interposición de recursos de casación la cantidad de reclamaciones a favor de los titulares asciende de 9 a 15. Dado que la mayoría de las reclamaciones de los titulares son contra la SMA; no sorprende que en la mayoría de los resultados (acoge, rechaza y acoge parcialmente), los fallos sean contra dicho órgano. La SMA por su parte impugna en 2 ocasiones contra el titular, ganando en ambas. En los casos en que la derrota es parcial la SMA se abstiene de impugnar. De los datos analizados se constata a su vez, que de las rechazadas los titulares impugnan 14 veces, que equivale de 38%, lo que muestra una alta tasa de conformidad con las decisiones de los TA.

Gráfico 14 – Seguimiento de sentencias para Sociedad Civil Organizada



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2017.

Nota: total considera causas terminadas a Mayo 2017.

Se observa que la sociedad civil organizada sólo gana finalmente en 2 ocasiones, pierden en 12, y se acoge parcialmente su reclamación en 5. A su vez, de las reclamaciones rechazadas, impugnan el 75% de las veces (9), pero de ellas sólo logran un resultado favorable ante la Corte Suprema, y en otros 3 casos se declaran desiertos los recursos, esto es, no concurren a continuar el juicio.

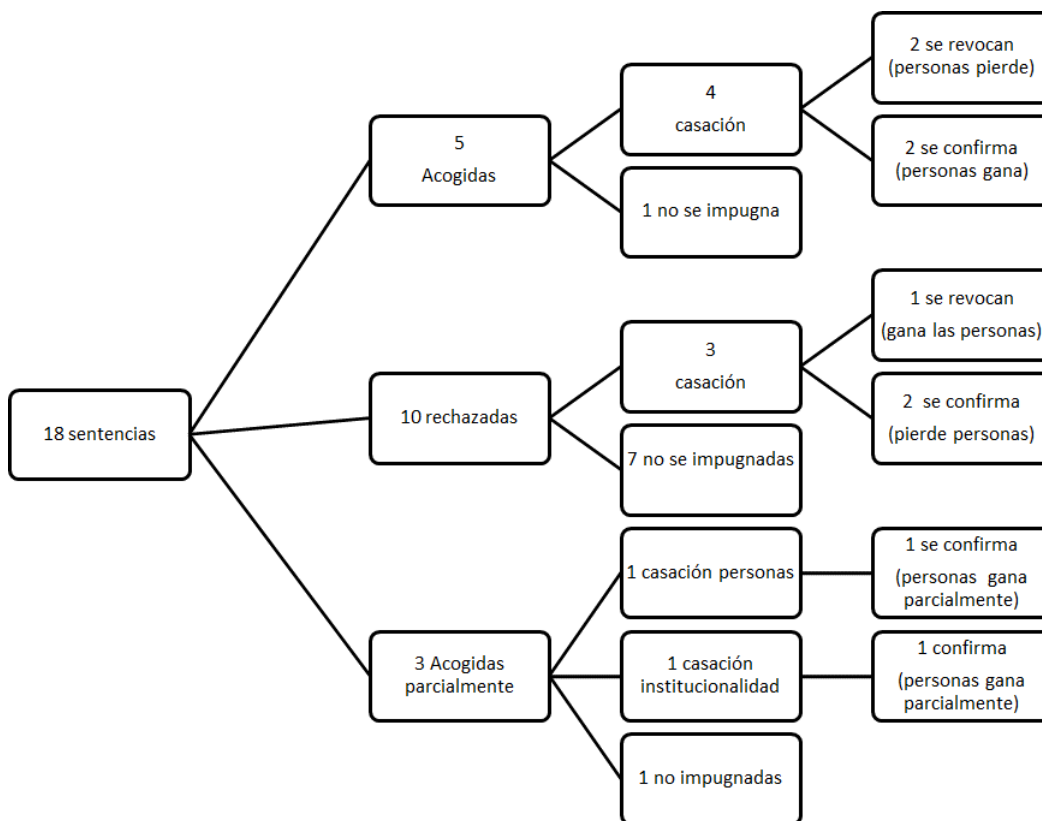
Dentro de esta categoría también es interesante distinguir las situaciones particulares de distintos perfiles de usuarios:

- **Comunidades Indígenas:** las reclamaciones ingresadas por comunidades indígenas representan un porcentaje bastante menor en el espectro de reclamaciones que ingresan a los TA (12). De las causas terminadas (10) sólo 7 terminan por sentencia, siendo la mayoría de ellas desfavorable, 6 son rechazadas. La única reclamación que se podría considerar exitosa, es aquella que se interpuso contra el Proyecto Pascua Lama, que fue acogido parcialmente por el TA. En este caso, sin embargo, el litigio continuó ante la CS, ya que el titular del proyecto en calidad de tercero coadyuvante interpuso un recurso de casación. Si bien este recurso fue anulado de oficio por la CS, ejemplifica las barreras que

tienen este tipo de usuarios para lograr fallos en su favor. Llama la atención de todas formas, que en todos los casos, las comunidades han tenido la capacidad de presentar recursos de casación ante la CS, sin perjuicio de que no han logrado resultados positivos ante ella.

- Organización de base: sólo 2 reclamaciones son acogidas, 4 son acogidas parcialmente y 4 son rechazadas. Los 2 casos en que el TA falló a favor de la organización son contra el SEA, 1 por no consideración de observaciones, y el otro invalida RCA, sin embargo en éste último caso la institucionalidad ambiental impugna ante la CS y gana. En cuanto a la capacidad de impugnar contra una decisión del TA respecto de la que no están conformes, sólo lo hacen en 2 ocasiones, -ambas contra la SMA en relación al proyecto pasada Mediterráneo- y son rechazadas por la CS. Por otra parte, en las reclamaciones que podrían considerarse a favor de la organización, esto es, que se acogen y se acogen parcialmente, en casi todas, se impugna dicho resultado debiendo la organización continuar el juicio ante la CS. En este último caso, llama la atención que hay 2 reclamaciones que son impugnadas por el titular en su calidad de tercero coadyuvante.
- Organización social ambiental: de las 5 reclamaciones ingresadas, sólo 1 ha tenido un resultado favorable para la organización. Este sería el caso de la reclamación que solicita la invalidación de la RCA del proyecto Hidroeléctrica Achibueno, la cual fue rechazada por el TA pero revocada por la CS posteriormente. En el resto de los casos, hay 1 reclamación contra la SMA que es rechazada por el TA y 1 contra el SEA por no consideración de observaciones ciudadanas, en la que la organización se desiste.

Gráfico 15 – Seguimiento de sentencias para Sociedad Civil no organizada: personas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TA 2013-2017.

Nota: total considera causas terminadas a Mayo 2017.

Este perfil de usuario presenta la segunda mayor cantidad de reclamaciones, de las cuales sólo 5 son acogidas y 2 se acogen parcialmente. En el caso de los fallos favorables, todos salvo 1 son impugnados, sea por la institucionalidad ambiental, el titular del proyecto o ambos conjuntamente, lo que obliga a las personas a continuar el litigio ante la CS. En cuanto a la capacidad de las personas naturales de impugnar ante la CS lo hacen en 4 ocasiones, siendo acogido el recurso de casación en su favor solo 1 vez.

Otro análisis relevante en relación al resultado final de las reclamaciones, tiene que ver con la posibilidad real y efectiva de oponerse por esta vía a los proyectos de inversión y lograr su paralización o que éstos en definitiva no se aprueben. Si se consideran las causales en virtud de las cuales se podrían obtener estos resultados se identifica que sólo en 3 ocasiones se ha logrado. Así, en los casos que se reclama para invalidar una RCA o algún acto del procedimiento de evaluación ambiental (18), en 3 casos la reclamación no prospera, en 2 el TA acoge la reclamación pero en ambos casos la CS revoca en favor del SEA. En las 13 reclamaciones que el TA rechaza, los "no titulares" impugnan en 8 ocasiones, de las cuales sólo 2 son acogidas por la CS, en particular en los proyectos Hidroeléctrica Achibueno y Piscicultura Calcurrape.

Por su parte, en el caso de la reclamación que busca que por vía judicial se retrotraiga el procedimiento de evaluación ambiental por la indebida consideración de las observaciones ciudadanas, de las 8 reclamaciones interpuestas 3 no prosperan, 3 se rechazan y sólo 2 se acogen. De las acogidas ambas son impugnadas. Una corresponde al caso EFE en que la CS revoca la decisión del TA en favor del SEA; y la otra, al Proyecto Hotel Punta Piqueros, -quien impugna es el titular del proyecto-, siendo éste el único caso en que la sociedad civil ha ganado por problemas en el marco de la participación ciudadana.

En conclusión, del análisis de las reclamaciones interpuestas por distintos perfiles de usuarios, se obtiene que en los TA los titulares y no titulares ganan y pierden por igual. Sin embargo, si lo que se quiere determinar es a quién le va mejor realmente, un análisis más preciso debe distinguir entre titulares y sociedad civil propiamente tal, esto es, la sociedad civil organizada (comunidades indígenas, organizaciones de base y organizaciones sociales ambientalistas). A su vez, se deberá considerar los resultados finales incluyendo recursos de casación ante la CS. Con estas variables incluidas los resultados finales son bastante dispares, concluyéndose que los titulares ganan en 15 ocasiones, mientras que la sociedad civil organizada sólo en 2. Si queremos ampliar el espectro de "no titulares", e incluimos a las personas naturales vemos que éstas ganan en sólo 4 ocasiones. Así, si incluimos en un mismo grupo a las personas naturales y sociedad civil organizada, obtenemos que los titulares siguen ganando más del doble de las veces (15 versus 6).

BOX 5 Si la judicialización de los proyectos no está sucediendo en los TA, ¿dónde?: La relación entre recursos de protección y reclamaciones

La hipótesis de la judicialización de los proyectos plantea que mediante la vía judicial se están evitando la construcción de proyectos de inversión. Los datos aquí presentados no evidencian la existencia de dicha dinámica. Frente a ello, una opción es que la judicialización esté ocurriendo mediante otros recursos judiciales, tales como los recursos de protección.

Al respecto, tanto funcionarios del sistema judicial, como representantes de reclamantes, explican que con la entrada en vigencia de los TA, la Corte Suprema ha generado una política de "deferencia" hacia los mismos, no admitiendo recursos de protección de materias ambientales.

De acuerdo a varios de los entrevistados esto es un desacierto, en la medida que los recursos de protección cautelan garantías constitucionales, teniendo una lógica diferente a las competencias de los TA, el cual es eminentemente contencioso-administrativo. De este modo, para alguno de los entrevistados la Corte Suprema "se ha sacado de encima" los recursos de protección mediante la inadmisibilidad de éstos y la consecuente canalización de los litigios ambientales en los TA.

CONCLUSIONES

Balance del acceso a la justicia en la institucionalidad ambiental chilena

La evidencia presentada en las secciones anteriores, permite analizar el funcionamiento de la SMA y los TA en relación a la injerencia que tienen los diferentes actores de la sociedad en su funcionamiento, permitiendo establecer las modalidades en que la sociedad ha intervenido en ambas instituciones. Resta analizar cómo está operando el acceso a la justicia ambiental en cada una de ellas. A continuación, los principales resultados son evaluados en función de los principios y criterios de la participación ambiental.

Transparencia

La transparencia es una base fundamental para promover una ciudadanía activa. Ésta permite que los ciudadanos puedan informarse y ejercer su derecho a la participación y justicia ambiental.

En términos generales, se trata de un principio que se aplica en la práctica de ambas instituciones. Ambas cuentan con información pública y disponible, la cual suele estar actualizada. Sin embargo, ambas instituciones tienen espacios de mejora para implementar de mejor manera el principio de transparencia.

En primer lugar, ambas instituciones no entregan información en formatos procesables. Para el caso de la SMA, el Sistema Nacional Informática de Fiscalización Ambiental (SNIFA) aunque entrega estadísticas sobre su gestión, su principal problema radica en que cierta información relevante se encuentra disponible pero no en el mismo sistema (las resoluciones exentas de los expedientes archivados están en escaneos, por ejemplo). Tampoco se ofrece claridad respecto a los procedimientos metodológicos utilizados para los resultados ofrecidos en su página. Para el caso de los TA, aunque la información se encuentra en línea y es de búsqueda rápida, no existen estadísticas agregadas para conocer su gestión. A ello se suma que las sedes de los tribunales organizan la información de manera diferente. En este sentido, homologar las páginas webs y disponer de información agregada sería un aporte para una mejor aplicación del principio de transparencia. Esto facilitaría la labor de futuros litigantes al poner a disposición la jurisprudencia.

En segundo lugar, ambas instituciones tienen el desafío de hacer que la información provista al público cumpla a cabalidad con el criterio de que ésta sea comprensible. Entonces, aunque los datos se encuentren disponibles, éstos no necesariamente son entendibles debido al tipo de

lenguaje y tecnicismos en que se presenta la información. Un ciudadano que quiere ir monitoreando lo que sucede con su reclamación o denuncia requiere de una asesoría experta. Acercar el lenguaje sin que ello implique una sobre-simplificación de los procedimientos realizados, representa un desafío importante en materia de transparencia.

Específicamente en el caso de la SMA, algunos aspectos que requieren un mejor desarrollo dicen relación con los mecanismos de comunicación integrados, la rendición de cuentas y generación de información fiable de cara a la ciudadanía. Sobre lo primero, actualmente las denuncias deben ser realizadas presencialmente en las dependencias de la SMA y el canal de comunicación con los denunciantes se realiza en formato físico, vía correo tradicional. Esto implica que no hay una gestión de las denuncias en una plataforma digital que mantenga en línea la información y permita una comunicación expedita. Sobre lo segundo, la falta de mecanismos de comunicación integrados, redundante en que la rendición de cuentas hacia el ciudadano sea deficitaria; la SMA notifica a los denunciantes, sin embargo, ésta es diferida en tiempo, lo que socava las posibilidades de incidencia del interesado. En términos amplios, los resultados muestran que la gestión de las denuncias realizada por la SMA no está cumpliendo con las expectativas ciudadanas sobre la resolución de los problemas reportados. En este sentido, la baja capacidad de respuesta institucional hacia las demandas ciudadanas, configuran un panorama de bajo desempeño para el criterio de la rendición de cuentas. Sobre lo tercero, el énfasis de los denunciantes como sujetos de notificación, más que como interesados involucrados en el proceso, ha tenido como consecuencia un rol pasivo en los procedimientos de medición y análisis de los procesos de fiscalización. Esto genera que la información no sea considerada como lo suficientemente fiable por parte de los ciudadanos, quienes no fueron partícipes de los procedimientos realizados para llegar a tales resultados.

La siguiente tabla sintetiza el estado de situación de la transparencia para la SMA y los TA, de acuerdo a una escala con 4 categorías:

Tabla 8 – Estado de situación según criterios de transparencia

Criterios de transparencia	SMA	TA
Información disponible	Establecido	Establecido
Información comprensible	En desarrollo	En desarrollo
Mecanismos de comunicación integrados	Básico	Avanzado
Rendición de cuentas	Básico	Básico
Información fiable	Básico	N/A

Fuente: elaboración propia. La escala ordinal de nivel de desarrollo utilizada es la siguiente: Básico, se evidencia la existencia del criterio, pero es incipiente; en desarrollo, cuando se evidencian iniciativas para su mejora a lo largo del tiempo; establecido, cuando el nivel de desarrollo se encuentra consolidado. Nota: N/A significa que el criterio no aplica o no fue analizado para dicha institución.

Inclusión

Este principio entrega los lineamientos para garantizar que las instituciones aseguren una convocatoria amplia de la ciudadanía, de modo de hacerla parte en sus actividades. La inclusión en la SMA y TA es evaluada como básica, en la medida que se trata de una faceta de la institucional muy poco desarrollada.

Tal como fue expuesto en el marco conceptual del presente documento, en Chile la institucionalidad posee diferentes grados de participación. La SMA es una de las pocas instituciones que en su diseño plantea una participación abierta para cualquier ciudadano que lo requiera y con amplias atribuciones, al ser considerado como un interesado en los hechos investigados. En este sentido, la denuncia ciudadana es un ejercicio de participación intenso que, al menos teóricamente, supone un importante involucramiento e incidencia por parte de los ciudadanos en la institucionalidad. Sin embargo, en términos concretos, esto no necesariamente se ha cumplido. Tal como ya fue señalado, el denunciante ha tenido un rol de sujeto más pasivo que activo y la SMA no ha promovido buenas prácticas ampliamente documentadas, tales como el monitoreo y seguimiento participativo. Además, la lentitud con que se tramitan las denuncias ha provocado que las garantías de la figura del denunciante no sean utilizadas de manera óptima.

Por su parte, los TA no cuentan con un diseño de participación inclusivo. Por ejemplo, las causales que estipulan quiénes y bajo qué condiciones pueden reclamar muestra un diseño restrictivo para la participación ciudadana.

Ambas instituciones no han desarrollado iniciativas para habilitar a los ciudadanos sobre la normativa, procesos e instrumentos que la SMA y TA poseen. La generación de instancias de habilitación de los ciudadanos, se vuelve un aspecto clave para lograr la inclusión de actores que tradicionalmente han sido marginados de la toma de decisiones ambientales. En este sentido, ambas instituciones debiesen propender a “emparejar la cancha”, ofreciendo información de

calidad a la sociedad civil. La siguiente tabla sintetiza el estado de situación de la inclusión para la SMA y los TA, de acuerdo a una escala con 4 categorías:

Tabla 9 – Estado de situación según criterios de inclusión

Criterios de inclusión	SMA	TA
Diversidad de actores	Básico	Básico
Habilitación de capacidades	Sin desarrollo	Sin desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Oportunidad

Este principio dice relación con la capacidad de respuesta institucional en un periodo de tiempo adecuado para solucionar el problema que originó la demanda de intervención por parte de la institucionalidad pública.

Al respecto, los resultados muestran una realidad poco alentadora en torno a este aspecto en la SMA, en donde se confirma una excesiva demora en el procesamiento de las denuncias ciudadanas. Esto puede generar una brecha entre la práctica y la expectativa de solución que muestra un problema de gestión institucional de cara a la ciudadanía. Al respecto, el único plazo establecido es el período de 60 hábiles en donde se estudia la admisibilidad de la denuncia.

Por su parte, aunque la duración de los juicios ambientales no fue un aspecto analizado sistemáticamente en este estudio, se levantó la preocupación de ciertos actores por la excesiva cantidad de etapas a las cuales se enfrenta un ciudadano antes de obtener una respuesta. Así, no es solo un tema de cuánto demora el proceso en TA, sino que es necesario considerar todas las etapas previas (SEIA o SMA, vía administrativa de reclamación) y posteriores (Corte Suprema).

La siguiente tabla sintetiza el estado de situación de la oportunidad para la SMA y los TA, de acuerdo a una escala con 4 categorías:

Tabla 10 – Estado de situación según criterios de oportunidad

Criterios de oportunidad	SMA	TA
Plazos claros y adecuados	Sin desarrollo	Sin desarrollo
Plazos flexibles para ser oportunos	Sin desarrollo	N/A

Fuente: elaboración propia.

Acceso a la justicia

Este principio aborda una serie de elementos que generan condiciones para la capacidad de acceder a la justicia por parte de la ciudadanía. Respecto a quiénes se encuentran habilitados para participar, tal como ya ha sido mencionado, mientras en la SMA ésta es de carácter amplio, el diseño de los TA implicó una restricción a la participación, al establecer por ley quiénes pueden reclamar según qué causales y condicionar el acceso a ciertas causales a participaciones previas, como es el caso de las observaciones ciudadanas.

Otro aspecto relevante en donde la institucionalidad se encuentra al debe es en la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Al respecto, no existen instancias previas y preventivas para resolver disputas, las cuales podrían evitar la necesidad de llegar a instancias como un procedimiento sancionatorio o un juicio. Mecanismos con un acercamiento menos rígido permitiría resolver denuncias cotidianas que llegan a la SMA de manera más eficaz, expedita y oportuna.

Lo anterior es más relevante aún cuando se observa que, por ejemplo, la mayoría de las denuncias ciudadanas suceden en torno a situaciones tan cotidianas como ruidos. En estos casos, resultaría más efectivo llegar a acuerdos con los afectados, aún cuando no se estuviera incumpliendo la norma. Con ello se evitaría también iniciar un procedimiento sancionatorio por este tipo de denuncias. Sin embargo, esto es aún algo que no se encuentra disponible en la gestión chilena.

Existe una asimetría de acceso a recursos entre las partes, toda vez que la asesoría técnica o legal no se encuentra garantizada y depende de los recursos fundamentalmente económicos para poder intervenir en la institucionalidad. Por ejemplo, la necesidad de contar con un abogado constituye una barrera de entrada

La sociedad civil no cuenta con apoyo técnico o asesoría, sea legal o de otro tipo, para intervenir en la institucionalidad.

Finalmente, la igualdad de acceso a la justicia se ve mermado por que las instituciones no logran acortar la brecha de la asimetría estructural existente entre las partes del procedimiento sancionatorio o juicio. Actualmente, no existe una oferta consolidada de asesoría técnica y legal,

que abarque las instancias de reclamación, sean administrativas o judiciales, a la cual se pueda recurrir. También existen falencias en el apoyo técnico para la formulación de las causas de los propios litigantes. Los casos ambientales son sumamente complejos, por lo que no basta con la experticia jurídica.

En la práctica, mucho de lo que se discute en tribunales finalmente son temas de derecho administrativo, temas complejos o respecto de los cuáles no hay una opinión unánime. Tanto la institucionalidad ambiental como los titulares utilizan informes en derecho, el cual es sumamente caro. Herramientas como el *amicus curiae* no han sido lo suficientemente promovidos.

Todo lo anterior ocurre en un contexto donde la SMA y el TA sólo conocen de aquellos temas respecto de los cuales tienen competencias. Así, quedan fuera múltiples temáticas directamente relacionadas con la protección del medio ambiente, por ejemplo, aguas, agricultura y forestales, pesca, concesiones, áreas protegidas, etc. Ampliar las competencias del TA permitiría canalizar y darle un espacio institucional a temáticas sustantivas de la conflictividad socioambiental chilena, las cuales en la actualidad no están siendo abarcadas correctamente por la misma.

La siguiente tabla sintetiza el estado de situación de la oportunidad para la SMA y los TA, de acuerdo a una escala con 4 categorías:

Tabla 10 – Estado de situación según criterios de acceso a la justicia

Criterios de acceso a la justicia	SMA	TA
Mecanismos de resolución de conflictos	Sin desarrollo	Sin desarrollo
Legitimación Activa amplia	Establecido	En desarrollo
Igual acceso a justicia ambiental	Básico	Básico

Fuente: elaboración propia.

A partir de los principios y criterios analizados, se evidencia la situación de la calidad del acceso a la justicia ambiental en Chile: uno en donde las instituciones marco de regulación y justicia para garantizar el acceso se encuentran en pie, pero que en su implementación tienen un amplio espacio de mejora. Frente a la pregunta inicial de este estudio sobre quiénes y cómo se accede a la justicia ambiental, se obtiene que, en comparación a la sociedad civil (organizada y no organizada), los principales usuarios del sistema son titulares de proyectos, quienes reclaman contra las decisiones adoptadas de la SMA y que, considerando todas las instancias de litigio, son quienes obtienen mejores resultados.

En este sentido, se confirma que los TA están siendo utilizados de manera efectiva para lo cual fueron diseñados: un espacio de contrapeso para las decisiones del órgano fiscalizador. Esto rompe con la extendida idea que las reclamaciones ante los TA están siendo utilizados para detener proyectos de inversión. Esto ha sucedido de manera marginal. La evidencia aquí expuesta, tendría que ser complementada de manera más sistemática con un análisis de los recursos de protección acogidos y con una contabilización de los proyectos desistidos por tratarse de iniciativas cuestionadas a nivel público. Sin embargo, los resultados del presente estudio contribuyen a desmitificar la judicialización de proyectos.

PROPUESTAS

Los resultados y conclusiones obtenidas por esta investigación muestran que la institucionalidad ambiental tiene aún un campo fértil en lo que se refiere a la ampliación del acceso a la justicia. Esta sección propone una serie de medidas para promover la mejora del desempeño de la SMA y los TA en esta materia.

Las medidas propuestas se organizan alrededor de tres metas estratégicas:

Meta 1: Facilitar el acceso a la justicia ambiental de diferentes actores de la sociedad civil en la institucionalidad ambiental, según sus propias características y necesidades.

Meta 2: Aumentar la oportunidad de respuesta de la institucionalidad ambiental a los requerimientos ciudadanos y protección ambiental.

Meta 3: Promover la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos socio-ambientales.

Para la concreción de cada meta, se proponen objetivos y medidas asociadas, las que se detallan a continuación.

META 1: Facilitar el acceso de diferentes actores de la sociedad civil, según sus propias características y necesidades, a la gestión de la SMA y los TA.

Objetivo 1- Acercar la gestión de la SMA a la ciudadanía

Elemento del diagnóstico que resuelve: falta de canales de comunicación con los ciudadanos. Aunque son notificados, no existen herramientas para estar involucrados en los procedimientos, lo que genera desconocimiento, desconfianza, incumplimiento de expectativas y, en última instancia, falta de legitimidad social del quehacer de la SMA.

Mecanismo de implementación: gestión, no requiere cambio normativo.

Plazo de implementación: mediano.

Las denuncias ciudadanas se han transformado en un insumo importante en el ejercicio sancionador de la SMA. Sin embargo, de cara a la ciudadanía los resultados de las denuncias –con pocos PDC y sanciones-, generan una brecha entre la práctica institucional y las expectativas ciudadanas, minando su legitimidad social.

Parte del desajuste de expectativas se debe a una desconfianza por parte de los ciudadanos de la información ambiental provista y de los procedimientos que la SMA realiza. En general, los ciudadanos son entendidos como partes interesadas, pero en un rol pasivo, fundamentalmente como receptores de notificaciones.

Asimismo, se hace necesario mejorar las instancias de relación entre la SMA y la ciudadanía. La modalidad de presentación de las denuncias en formato físico y en las dependencias de la SMA, provoca una falta de inclusión geográfica, así como una falta de comunicación fluida, toda vez que ésta se realiza mediante correo certificado. Esto hace que las notificaciones al denunciante sean tardías y diferidas a lo largo del tiempo, dificultando la participación efectiva en el proceso.

Medida 1: Instaurar la práctica de la fiscalización ciudadana y monitoreo participativo dentro de los procedimientos regulares de la SMA, especialmente cuando el origen del procedimiento sancionatorio haya sido originado por una denuncia ciudadana. El monitoreo puede ser directo (en terreno) o indirecto, en forma de reporte a los interesados. Dichos reportes deben ser comprensibles y claros, para personas que no manejan los términos jurídicos o técnicos del organismo público, y tomando en consideración las particularidades culturales y lingüísticas de los denunciantes.

Medida 2: Campañas de difusión al público general sobre la existencia y funcionamiento de la SMA, sus atribuciones y las diferentes vías para reclamar, denunciar o demandar problemas medioambientales, además de difundir el rol de los ciudadanos como actores relevantes en el cumplimiento de la normativa ambiental y la protección del medio ambiente.

Objetivo 2- Ampliación de las personas habilitadas para participar (legitimación activa amplia)

Elemento del diagnóstico que resuelve: Restricción a la participación ciudadana en el marco de las causales de ingreso al TA, ha derivado en la instrumentalización de la causal de invalidación para poder acceder a los TA cuando no se ha participado en instancias previas.

Mecanismo de implementación: cambio normativo

Plazo de implementación: largo

Las principales causales utilizadas por la sociedad civil ante los TA buscan invalidar un acto del SEA (N° 8), oponerse a decisiones de SMA (N° 3) y reclamar por la indebida consideración de las observaciones ciudadanas (N° 6). En un contexto de participación restrictiva, la causal de invalidación es la única manera para oponerse a la calificación favorable de un proyecto o plantear legítimas inquietudes ciudadanas, cuando las personas interesadas no participaron previamente en

la evaluación ambiental. De esta manera, se ha instrumentalizado dicha causal, al tener los reclamantes que encontrar una ilegalidad en el proceso de evaluación ambiental, para plantear sus observaciones o inquietudes ante los TA.

Para cumplir este objetivo, se debe incorporar un concepto amplio de legitimación activa, que no limite la posibilidad de acudir a los tribunales sólo a los titulares de derechos e intereses individuales, o a los directamente afectados. Si bien la jurisprudencia ha ampliado progresivamente los criterios de legitimación activa, aún no se cuenta con una acción judicial amplia en donde cualquier ciudadano esté legitimado para instar la actuación de la autoridad en pro de la defensa de intereses colectivos difusos, tal como ocurre con la protección medioambiental.

Medidas 3: Modificación legal que contemple reclamo de ilegalidad general, que no se condicione a la participación al interior del SEIA, y que pueda ser ejercida por cualquier persona que se vea afectada por la decisión de la autoridad ambiental. Con ello se equiparan las condiciones actuales que poseen los titulares de proyectos en materia de reclamación.

Objetivo 3- Mejorar asesoría jurídica y técnica para la sociedad civil.

Elemento del diagnóstico que resuelve: la sociedad civil no cuenta con la asesoría jurídica y técnica suficiente para acceder a la justicia, sea en sede administrativa o judicial.

Mecanismo de implementación: no requiere cambio normativo, aunque su financiamiento puede requerirlo.

Plazo de implementación: mediano

A pesar que los ingresos de reclamaciones entre titulares y no titulares de proyectos son equivalentes, la sociedad civil organizada tiene menos resultados favorables en sede judicial. Esto puede deberse a las asimetrías estructurales entre las partes que se enfrentan en este tipo de juicios. Mientras uno es un órgano del Estado, -en ocasiones apoyado por los titulares de proyecto-, que cuenta con los conocimientos jurídicos y técnicos, información y recursos humanos y económicos para enfrentarse a un juicio; el otro corresponde a personas o comunidades que poseen intereses difusos, recursos limitados en tiempo, información y fondos económicos. Asimismo, no necesariamente conocen los procedimientos y "reglas del juego" sobre el funcionamiento de la institucionalidad ambiental. El acceso a dichos recursos depende en gran medida de sus propios atributos y condiciones para gestionarlos.

En la actualidad, no existe una entidad pública que asesore y guíe a posibles afectados en materia ambiental sobre los requerimientos y posibilidades existentes ni menos existe asesoría jurídica especializada y accesible a los ciudadanos.

Medidas 4: Fortalecer el rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como órgano encargado de defender los derechos de las personas, proveyendo de información, asesoría, apoyo

y acompañamiento a las personas que vean afectado su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Medida 5: Acreditación de prestadores de servicios de asesoría jurídica y técnica, creando una red nacional, bajo la tutela del INDH. Para la promoción de esta red, se propone aumentar los incentivos para la creación de ONGs o consultoras que presten el servicio de asesoría jurídica y técnica. Para ello, la generación de fondos concursables que permitan el financiamiento público de estas iniciativas o la creación de un fondo ciego administrado por el Estado entregarían garantías para la generación de conocimiento válido y fiable que puede ser utilizado en vía administrativa o judicial. Adicionalmente, se considera relevante la generación de convenios de cooperación con universidades acreditadas para contar con apoyo en materias técnicas. El financiamiento puede provenir de un porcentaje de las multas de la SMA, o aumentando el presupuesto del Ministerio de Medioambiente para los fondos concursables.

Objetivo 4-Mejorar el acceso a la información ambiental.

Elemento del diagnóstico que resuelve: la información ambiental no es procesable ni se encuentra en un lenguaje comprensible para la ciudadanía.

Mecanismo de implementación: herramientas de gestión

Plazo de implementación: corto

Actualmente, existe muchísima información ambiental, la cual es pública y está a disposición de la ciudadanía, sin embargo ésta no se encuentra en formatos procesables y en lenguaje comprensible para el público general. Además, aún existen graves problemas relacionados con la disponibilidad, la cobertura y la completitud de la información.

Chile adhiere a la iniciativa multilateral conocida como "Alianza para el Gobierno Abierto", en virtud de lo cual ha elaborado planes de acción e instructivos que mandatan a las instituciones públicas a profundizar la disposición de data en formatos abiertos, que sean pertinentes a las necesidades y enfoques ciudadanos. Ello en miras a avanzar en la reutilización de datos con foco en las necesidades de información ciudadana, aumentando la interacción con organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y la academia.

Medida 6: Generación de canales de información y mecanismos de rendición de cuentas más expeditos, accesibles e integrados:

- Creación de una plataforma digital que permita la recepción y gestión de las denuncias ciudadanas en línea en la SMA.
- Ejecutar el compromiso de Chile en su 3° Plan de Acción de Gobierno Abierto, sobre el desarrollo e implementación un modelo para potenciar el uso de lenguaje comprensible y

claro en la comunicación del Estado con los ciudadanos, en particular en las plataformas digitales disponibles que contienen información ambiental.

- Fortalecer la implementación de la Política de Datos Abiertos, velando por que se cumplan los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos²², los cuales sientan las bases para el acceso a los datos y para su publicación y uso.

META 2: Aumentar la oportunidad de respuesta de la institucionalidad a los requerimientos ciudadanos y protección ambiental

Objetivo 1-Mejorar la gestión de denuncias

Elemento del diagnóstico que resuelve: "cuellos de botella" en el procesamiento de denuncias ciudadanas y archivo de la mayoría de las denuncias recibidas. Rigidez en los procedimientos sancionatorios.

Mecanismo de implementación: Gestión, no requiere cambio normativo.

Plazo de implementación: mediano

El volumen de denuncias recibidas por la SMA se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, sin embargo, la capacidad de procesarlas no ha aumentado, produciendo una demora en la respuesta institucional a los requerimientos ciudadanos. En particular se identifican 2 "cuellos de botella" en la gestión de las denuncias ciudadanas: (i) entre la recepción de la denuncia y la solicitud de fiscalización, la que se debe, en parte, a la baja calidad de las formulaciones de las denuncias y la necesidad de recopilar antecedentes que puedan constituir pruebas suficientes para iniciar un procedimiento sancionatorio; y (ii) entre la fiscalización y la formulación de cargos, lo que se explica por el modelo centralizado de las potestades sancionadoras de la SMA y la inexistencia de procedimientos abreviados, lo que vuelve poco expedita la resolución de casos recurrentes, tales como ruidos. Para lograr una generación de respuestas en plazos adecuados es necesaria la simplificación y flexibilización de mecanismos de gestión.

Medida 7: Formalización de una oficina de asistencia técnica para la formulación de denuncias ciudadanas. Además de asistencia particular, ésta podrá ofrecer capacitaciones a los ciudadanos denunciadores sobre el funcionamiento de la SMA, los diversos instrumentos de gestión ambiental vigentes y las definiciones de conceptos claves que normativamente se establecen, tales como el de contaminación o daño ambiental, replicando el trabajo realizado con los titulares de proyectos y la red de fiscalizadores.

²²Los principios son: Abiertos por Defecto; Oportunos y Exhaustivos; Accesibles y Utilizables; Comparables e Interoperables.

Medida 8: Creación de una unidad de fiscalización especializada para denuncias urgentes o masivas y recurrentes, mediante una ventanilla única o call center. La dotación profesional focalizada permitirá una resolución más expedita.

Medida 9: Establecimiento de un procedimiento simplificado o abreviado para las denuncias urgentes o masivas y recurrentes, tales como cuando se denuncie contaminación o ruidos. Esto es factible utilizando la normativa general de procedimiento administrativo.

Medida 10: Creación de metas de desempeño respecto del procesamiento de denuncias, de modo de incentivar la pronta resolución de las mismas.

META 3: Promover la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos socio-ambientales

Objetivo 1- Contar con mecanismos alternativos para la resolución de problemas ambientales que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, pero que no logran ser captados a través de los instrumentos de gestión ambiental vigentes.

Elemento del diagnóstico que resuelve: Falta de respuesta institucional que cumpla con las expectativas ciudadanas en la resolución de sus problemas ambientales en términos de efectividad (que se gestione una solución) y oportunidad (que sea en un plazo razonable).

Mecanismo de implementación: gestión y cambio normativo.

Plazo de implementación: largo

La mayoría (cerca del 60%) de las denuncias ciudadanas recibidas por la SMA son archivadas. Esto implica que no se ha incurrido en una infracción, a pesar que el denunciante estima que el objeto de la denuncia es lo suficientemente relevante como para realizar el trámite.

En la medida que la institucionalidad ambiental basa su diseño y ejercicio en procedimientos para identificar cumplimiento o incumplimiento de una norma o instrumento de gestión ambiental, tiene pocas herramientas alternativas para responder la demanda de la ciudadanía sobre los problemas ambientales que les aquejan. Más allá de la existencia de infracción, la percepción del problema ambiental, cobra especial relevancia, pues la ciudadanía entiende que es la protección ambiental lo que está en juego y que es rol de la institucionalidad resolverlo. Por tanto, el diseño institucional de fiscalización basado en instrumentos de gestión ambiental, más que en componentes ambientales, está generando una brecha entre las expectativas ciudadanas de resolución y la capacidad institucional de cumplirlas. Por su parte, los TA no cuentan con herramientas alternativas al juicio, el cual configura "ganadores" y "perdedores", para darle solución a las controversias que allí se están dirimiendo.

En este contexto, se plantea la adopción de medidas para aumentar las herramientas institucionales que pueden ser activadas para dar una solución efectiva a las denuncias y reclamaciones ambientales. Con ello, muchas denuncias y reclamaciones se podrían resolver de manera temprana, evitando tiempo y recursos institucionales en el procedimiento sancionatorio o juicio.

Medida 11: Creación y establecimiento de mecanismos de mediación en diferentes instancias:

- Previo a la instrucción de un procedimiento sancionatorio y luego de toda denuncia: envío de carta de advertencia al titular del proyecto y primera posibilidad de mediación entre titular y afectado a cargo de la SMA.
- En las reclamaciones ante el TA contra la SMA por archivo de una denuncia, y en los casos en que haya oposición a sanciones, medidas provisionales o plan de cumplimiento que se haya originado en una denuncia: mediación entre el denunciante y la SMA, a cargo de los tribunales ambientales.
- Implementación de Comités de Seguimiento, en donde la facilitación estaría a cargo de la SMA. Estos Comités permitirían acordar soluciones a asuntos cotidianos entre comunidades y empresas, evitando la utilización de procedimientos sancionatorios o vías judiciales para su resolución.

Medida 12: Tránsito desde un modelo centrado en instrumentos de gestión ambiental hacia uno de componentes ambientales. Para ello, se deben ampliar las competencias de la institucionalidad ambiental, extendiendo sus potestades hacia componentes ambientales, tales como agua, biodiversidad, usos de suelo, recursos agrícolas, pesqueros y forestales, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ Soto, Jorge (2016). Fundamentos de Derecho Ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. ISBN: 978-956-17-0607-1
- BIBLIOTECA del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600.
- BORDALÍ Salamanca, A. (2010) Legitimación activa del Estado para demandar la reparación del ambiente dañado y una indemnización de perjuicios (Corte Suprema). Revista de Derecho. Volumen XXIII N°. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000200011> [consulta: 27 de julio de 2017]
- BORDALÍ Salamanca, Andrés. (1998). Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno. *Rev. derecho (Valdivia)*. [online], vol.9, no.1, p.43-63. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501998000200002&lng=es&nrm=iso ISSN 0718-0950. [consultado: 27 de julio de 2017]
- BRAÑEZ, Raúl (2000) El acceso a la justicia ambiental en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- CEPAL (2013) Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151.
- CONSEJO Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) (2017). Informe Evaluación de los Conflictos Socio-Ambientales de Proyectos de Gran Tamaño con Foco en Agua y Energía para el Periodo 1998 al 2015. Agea: Santiago. Descargado el 15/07/2017. Disponible en: <http://www.cnid.cl/portfolio-items/informe-evaluacion-de-los-conflictos-socio-ambientales-de-proyectos-de-gran-tamano-con-foco-en-agua-y-energia-para-el-periodo-1998-al-2015/>
- CORDERO, Luis; Durán, Valentina; Moraga, Pilar; Urbina, Cecilia (2009) Análisis y evaluación de la institucionalidad ambiental en Chile: elementos para el desarrollo de sus capacidades en Estrategias de Desarrollo y Protección Social. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- DURÁN, V., González, G., Ríos, E., Sepúlveda, C., Schmitt, L., Wagner, R. (2016) Del Conflicto al Diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema eficiente de decisiones ambientales participativas. Informe de Política Pública N°8, Fundación Espacio Público.
- INSTITUTO de Derechos Humanos (2015). Mapa de conflictos Socioambientales en Chile. Descargado el 15/03/2017. Disponible en: <http://mapaconflictos.indh.cl/>
- JUEZ Muñoz y conflictividad en los proyectos: "No tiene relevancia en el Estado", Diario Financiero 31 de julio de 2017. <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/juez-munoz-y-conflictividad-en-los-proyectos-no-tiene-relevancia-en-el/2017-07-28/204532.html> [consulta: 31 de julio de 2017]
- MORAGASariago, Pilar (2012) Principio 10 y desarrollo eléctrico: participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIX. Pg. 308
- MORAGA, P. (2015) Los principios del Derecho Ambiental según la jurisprudencia nacional. Facultad de Derecho Universidad de Chile.
- PLUMERBodin, Marie Claude (2013) Los tribunales ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental. Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales.
- RIQUELME Pallamar, Paulina; Medina Fuente, Paula; Bustos Peñailillo, Paula (2011) Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011.
- RIQUELME Salazar, Carolina. (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. IV Núm. 1.
- SAGREDO Sepúlveda, Cindy (2014) Acceso a la Justicia Ambiental: Antes y Después de la Ley N° 20.600. Memoria, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- SUPERINTENDENCIA del Medio Ambiente (2016). Cuenta Pública. Descargada el 25/07/2017. Disponible en:
https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj7Z_dqJPYAhWGDpAKHXonBKMqFgg3MAI&url=http%3A%2F%2Fwww.sma.gob.cl%2Findex.php%2Fdocumentos%2Fpublicacion%2Fdoc_download%2F586-cuenta-publica-2016&usg=AOvVaw3U1YCW4rO7e9vpTcY80Nus

ANEXOS

ANEXO 1 Listado de entrevistados

Expertos	Ezio Costa Cordella	ONG FIMA
	Gloria Baigorrotegui	Instituto de Estudios Avanzados USACH
	María Nora González	Clínica Jurídica U. de Chile
	Juan Pablo Schaeffer	Colbún S.A. - Políticas Públicas UC
	Kay Bergamini	IEUT UC
Funcionarios	Juez Sergio Muñoz	Corte Suprema
	Rafael Asenjo	Segundo Tribunal Ambiental
	Ricardo Pérez	
	Felipe Riesco	
	Javier Millar	Tercer Tribunal Ambiental
	Carlos Valdovinos	
	Dominique Hervé	SMA
	Marie Claude Plumer	
Ivan Cheuquelaf	SEA	
Usuarios	Gabriela Burdiles	Abogada representante comunidades
	Diego Lillo y Fernando Dougnac	Abogados representante comunidades
	Margarita Huenchupan	Dirigenta comunidad reclamante
	Fernando Molina	Abogado titular reclamante
	Felipe Guerra Schleaf	Abogado representante comunidades

ANEXO 2 Detalle de cantidad de perfiles por subcausales del Artículo 17

3.1 Artículo 17 N° 1 (reclamaciones contra decretos supremos)

- N° de causas ingresadas: 8
- i) 5 reclamaciones contra la Norma de Calidad Primaria para material particulado respirable MP10
- 3 reclamaciones corresponden a Municipios
 - 2 reclamaciones corresponde a personas naturales
- ii) 3 reclamaciones contra el DS N° 1/2015 sobre protección de las aguas continentales superficiales del Río Valdivia
- 2 reclamaciones corresponden a titulares (empresa privada del sector forestal)
 - 1 reclamación corresponde a una organización de base

3.2 Artículo 17 N° 3 (reclamaciones contra la SMA)

- N° de causas ingresadas: 87

En el marco de las competencias de la SMA, se identifican reclamaciones contra (i) resoluciones que archivan una denuncia; (ii) resoluciones relacionadas con el ingreso de un proyecto al SEIA; (iii) medidas provisionales, (iv) planes de cumplimiento; (v) sanciones y (vi) resoluciones en el marco del procedimiento sancionatorio.

- i) Contra resoluciones que archivan una denuncia: 5 reclamaciones
- Todas ellas corresponden a "no titulares". De ellas, 3 son de organizaciones de base y las otras 2 de personas naturales.
- (ii) Contra resoluciones relacionadas con el ingreso de un proyecto al SEIA: 4 reclamaciones:
- 3 son interpuestas por titulares que se oponen a la orden de la SMA de ingreso del proyecto al SEIA. De ellas, 2 son titulares privados y 1 es una empresa del Estado.
 - 1 corresponde a una empresa "no titular" que se opone a la decisión de la SMA de no ordenar el ingreso al SEIA.
- (iii) Medidas provisionales: 24 reclamaciones
- 3 reclamaciones, de ellas 1 es presentada por comunidades indígenas y 2 son presentadas por personas naturales. En estos 3 casos se oponen al rechazo por parte de la SMA de su solicitud de ordenar medidas provisionales.
 - Las otras 21 reclamaciones son presentadas por titulares (empresa privada), que se oponen a las medidas provisionales ordenadas por la SMA. Cabe señalar que de éstas, 9

corresponden a un mismo proyecto de saneamiento, 5 a un mismo proyecto agropecuario, 2 a un mismo proyecto minero y 2 a un mismo proyecto inmobiliario.

(iv) planes de cumplimiento: 10 reclamaciones

- 7 son presentadas por "no titulares" que se oponen a la aprobación de un plan de cumplimiento y que por ende declara suspendido el procedimiento sancionatorio. De ellas, 1 corresponde a sociedad civil organizada, 1 es de una empresa, y las otras 5 son de personas naturales.
- 3 son presentadas por titulares que se oponen a la decisión de la SMA de rechazar el plan de cumplimiento y continuar con el procedimiento sancionatorio.

(v) sanciones: 23 reclamaciones

- 6 son presentadas por "no titulares" que no están conformes con las multas impuestas por la SMA. En esta hipótesis se identifican 3 proyectos: Pascua Lama (reclaman comunidades indígenas, organización de base y una empresa), Caserones (comunidades indígenas) y Bocamina (sólo empresas).
- Las otras 17 reclamaciones son presentadas por titulares. De ellas 13 son de empresas privadas de proyectos y áreas económicas diversas. Las 4 restantes, corresponden a las únicas reclamaciones ingresadas por titulares que son órganos del Estado (municipios, gobierno provincial y MOP). En esta última hipótesis todos los intervinientes son órganos del Estado.

(vi) Resoluciones en el marco del procedimiento sancionatorio: 21 reclamaciones

- 5 corresponden a "no titulares". De ellas, 2 corresponden a organización base, 1 a organización social ambiental, 2 a personas naturales y 3 a representantes de elección popular.
- 14 corresponde a titulares

3.3 Artículo 17 N° 5 (reclamaciones contra Comité de Ministros o Director Ejecutivo del SEA)

- N° de causas ingresadas: 14

En el marco de esta causal se identifican las siguientes hipótesis: (i) contra resolución que califica desfavorablemente un proyecto; (ii) RCA aprobada con condiciones; y (iii) solicitud de revisión de RCA.

(i) contra resolución que califica desfavorablemente un proyecto: 7 reclamaciones

- 5 de ellas corresponden a titulares
- 2 de ellas es interpuestas por personas naturales (1) y comunidades indígenas (1), que se oponen a la decisión del SEA de acoger reclamación administrativa del titular del proyecto cuya DIA fue calificada desfavorablemente.

(ii) RCA aprobada con condiciones: 4 reclamaciones

- Todas son interpuestas por los titulares de proyectos.

(iii) Solicitud de revisión de RCA: 3 reclamaciones

- 2 ingresadas por personas naturales
- 1 ingresada por un municipio

Existe 1 causa ingresada por un municipio que invoca esta causal, pero dado que se refiere a la no consideración de observaciones ciudadanas, el TA la declara inadmisibile.

De esta manera, bajo esta causal los titulares de proyectos son los principales reclamantes (9 de 14).

3.4 Artículo 17 N° 6 (reclamaciones cuando las observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas)

- N° de causas ingresadas: 15

En el marco de esta causal los reclamantes sólo pueden ser "no titulares", ya que en todos los casos se reclama en contra de resoluciones que dan por finalizadas las reclamaciones administrativas y que terminan calificando favorablemente proyectos, en cuya evaluación según los reclamantes, no se consideraron sus observaciones.

- 2 reclamaciones son de comunidades indígenas
- 1 de organización base
- 2 de organización ambientalista
- 1 empresa
- 6 de personas naturales
- 1 de personas naturales y organización social ambientalista conjuntamente
- 2 de personas naturales y empresa conjuntamente

Artículo 17 N° 8 (reclamaciones contra resolución que resuelva procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental)

- N° de causas ingresadas: 46

Dado que esta es una causal amplia podrían haber diversas hipótesis, sin embargo, ante los TA sólo se han presentado las siguientes: (i) invalidación de norma; (ii) invalidación de acto administrativo del SEA; (iii) invalidación de RCA; (iv) invalidación de acto administrativo de la SMA; y (v) invalidación contra acto administrativo de otros órganos con competencia ambiental.

(i) invalidación de norma: 2 reclamaciones

Ambas son contra Reglamento del SEIA que establece una excepción de ingreso al sistema para proyectos inmobiliarios bajo ciertas circunstancias. Estas reclamaciones se están viendo de forma conjunta y han sido interpuestas por una organización social ambientalista y una persona natural.

(ii) invalidación de acto administrativo del SEA: 7 reclamaciones

- 1 de un Municipio
- 2 de organizaciones de base
- 2 de personas naturales
- 2 de titular (empresa privada)

Estas reclamaciones se caracterizan por oponerse a resoluciones dictadas en el marco del procedimiento de evaluación ambiental.

(iii) Invalidación de RCA: 26 reclamaciones

- 11 son presentadas por sociedad civil organizada. De ellas 4 por comunidades indígenas, 6 organizaciones de base y 1 organización social ambientalista.
- 3 son de representantes de elección popular, en particular 1 del municipio y 2 de CORE.
- 9 corresponde a sociedad civil no organizada, de ellas 8 son de personas naturales y 1 empresa.
- 3 son de titular (empresa privada)

(iv) invalidación de acto administrativo de la SMA: 4

- Todas corresponden a titulares (empresa privada). De ellas, 3 fueron interpuestos de forma conjunta por 3 empresas que reclaman contra resolución de la SMA que negó solicitud de información relacionada con expedientes de fiscalización.

(v) invalidación contra acto administrativo de otros órganos con competencia ambiental: Ingresan 6 reclamaciones:

- 1 corresponde a una persona natural contra la Dirección Regional del SAG.
- 3 corresponde a titular (empresa del Estado). En todas estas reclamaciones ENAP reclama contra la Gobernación Marítima de Valparaíso y la Dirección General del Territorio Marino y la Marina Mercante, en relación a derrame de petróleo.
- 1 corresponde a titular (empresa privada) contra Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana por resolución que aprueba cambio de uso de suelo. 1 de organización base contra SERNAGEOMIN.
- 1 titular (empresa privada) contra Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Bajo esta causal los principales usuarios son los "no titulares" (32 de 46), siendo el principal objeto de la reclamación la invalidación de una RCA (23 de 46). Cabe señalar también, que de las causas ingresadas por "no titulares", 13 corresponden a sociedad civil organizada, 15 a no organizada y 4 representantes de la comunidad (municipio, cores).

Otro tipo de reclamaciones

- N° de causas ingresadas: 14
- 2 reclamaciones por la causal del art. 17 N° 9, ambas contra el SEA. De ellas, 1 es de un titular (empresa privada) contra una resolución que impuso una multa y que se encuentra actualmente en tramitación. La otra es de una organización base que reclama por la no consideración de las observaciones ciudadanas. En este último caso, que es del año 2014, el TA se declara incompetente.
- 7 causas en las que no se señala cuál es la causal de reclamación. Estas son del año 2013 y 2014.
 - De ellas, 2 son de comunidades indígenas contra el SEA, y tiene relación con recursos de protección en contra de RCA (1 inadmisibles, 1 contienda de competencia).
 - 1 es interpuesta por una organización base contra la SMA en relación a medidas provisionales, y se tiene por no presentada.
 - 1 personas naturales contra el SEA y se declara incompetencia (2013).
 - 3 son de titulares (empresa privada), 2 de ellas contra la SMA y 1 contra el SEA. Ninguna prospera por inadmisibilidad, desistimiento o incompetencia. Todas de 2013.
 - 5 corresponden al período previo a la vigencia de la ley 20.417. Todas son de titulares (empresas privadas) contra multas, y 3 de ellas son de un mismo proyecto.

