

TRIBUNALES AMBIENTALES: EN LA CANCHA

- La dictación de la Ley 20.600 fue un gran avance para la institucionalidad ambiental en la búsqueda de alcanzar un adecuado equilibrio entre la protección del medio ambiente con la certeza y adecuada regulación para proyectos de inversión.
- Sin embargo, existen factores que afectan el adecuado funcionamiento de la institucionalidad, destacando las demoras en la instalación del Tribunal de Antofagasta y el retraso en los nombramientos por parte del Ejecutivo.
- Especial preocupación genera el cambio jurisprudencial que ha permitido que nuevamente por vía de recursos de protección se pueda intervenir en los procedimientos de evaluación ambiental en materias ajenas a las propias del recurso de protección.

La institucionalidad ambiental en nuestro país ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años. Es así como en enero de 2010 se publicó la Ley 20.417 que estableció la creación del Ministerio de Medio Ambiente, con su correspondiente Subsecretaría, además del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), organismo encargado del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y de la Superintendencia del Medio Ambiente. Aún está pendiente la aprobación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP), que se encuentra actualmente en primer trámite en el Senado.

Posteriormente, y como pilar fundamental de esta nueva institucionalidad, en junio de 2012 se publicó la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, la cual establece que en el período de 12 meses desde la publicación debían entrar en funcionamiento los tres Tribunales Ambientales creados.

TRIBUNALES AMBIENTALES

Los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, es decir, son tribunales que a diferencia de los ordinarios, tienen por objeto impartir justicia en aquellas materias específicas que la ley le ha encomendado, en atención a la naturaleza del conflicto o de la calidad de las personas que intervienen. En este caso, los Tribunales Ambientales, según lo establece el artículo 1° de la Ley 20.600, deben resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

Entre las materias particulares entregadas por ley a su conocimiento destacanⁱ:

- Reclamaciones de ilegalidad de determinados actos administrativos y normas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, el Comité de Ministros y otros organismos del Estado con competencia ambiental.
- Demandas para obtener la reparación por daño ambiental.
- Solicitudes de autorización previa o revisión en Consulta, respecto de medidas temporales, suspensiones y ciertas sanciones aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente.

La creación de estos tribunales tenía por objeto sacar de la esfera de los tribunales ordinarios de justicia, y de conocimientos generalistas, la resolución de materias que requieren de conocimientos especializados como son las medioambientales. Esto es especialmente sensible debido a la creciente judicialización de materias medioambientales y energéticas, ocurridas hace unos años, las cuales fueron incluso advertidas por el entonces Presidente de la Corte Suprema, Rubén Ballesterosⁱⁱ, y que en la práctica implicaba que el futuro de importantes proyectos de inversión estuviese en manos de los Tribunales de Justicia, en particular de la Tercera Sala de la Corte Suprema.

Prueba de esta judicialización son las 21 acciones y recursos administrativos y judiciales que a 2012 se habían presentado contra el proyecto HidroAysén, o los 19 presentados a igual fecha contra el proyecto Castillaⁱⁱⁱ.

Con la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, se pretendió que las controversias que se suscitasen producto de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) debían de ser competencia de éstos, otorgando a las decisiones de la autoridad administrativa un control jurisdiccional. Con el tiempo será posible obtener por parte de estos tribunales decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados^{iv}.

Sin embargo, la entrada en vigencia de estos tribunales no ha sido del todo fácil debido a múltiples factores, entre los que es posible destacar dos de gran relevancia, cuales son la demora en implementar los Tribunales, pese al mandato expreso de la ley, y la participación de Tribunales Ordinarios en materias que debiesen recaer en los Tribunales Ambientales.

DEMORAS EN IMPLEMENTACIÓN

La Ley 20.600 estableció la creación de tres Tribunales Ambientales, con competencia geográfica según el lugar de instalación. Es así como el Primer Tribunal Ambiental, con sede en la comuna de Antofagasta, tiene competencia territorial entre las regiones de Arica y Parinacota, y la de Coquimbo. El Segundo Tribunal Ambiental, con sede en la

comuna de Santiago, tiene competencia entre las regiones de Valparaíso, Metropolitana y del Maule. El Tercer Tribunal Ambiental, con sede en la comuna de Valdivia, es competente entre las regiones de Biobío y Magallanes.

Los artículos 1º y 2º transitorios de la ley establecieron los plazos para la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales, fijándose un límite de seis meses desde la publicación de la ley para la instalación del Segundo Tribunal, mientras que para el Primero y Tercero el plazo era de 12 meses, es decir el 28 de junio de 2013. Sin embargo, hasta el día de hoy, el Primer Tribunal no ha entrado en funcionamiento y sólo hace pocas semanas fueron ratificados por el Senado los nombres propuestos el 11 de abril de 2017 por la Presidenta para ocupar los cargos de ministros del Primer Tribunal, pese a que desde 2014 estaban en poder del Ejecutivo las quinas enviadas por la Corte Suprema con las propuestas.

Se esgrimieron muchos argumentos para justificar este retraso, entre ellas: la dificultad inicial para encontrar candidatos idóneos para los cargos, complejidades del proceso de selección de los ministros, que incluye la participación del Sistema ADP, Corte Suprema, Ejecutivo y Senado, o la existencia de un número limitado de causas suficientes que a criterio de algunas personas no justificarían la instalación de un tribunal en la zona norte. Sin embargo, lo cierto es que la ley es bastante clara respecto de los plazos, y actualmente estamos ante un incumplimiento, pero que no tiene aparejada una sanción específica.

Si bien durante este período de retraso en la implementación las causas que correspondían al tribunal con sede en Antofagasta fueron vistas por el Tribunal de Santiago, según lo dispone el artículo tercero transitorio de la ley, un informe de la Corte Suprema constató un importante retraso en la tramitación de las causas, señalando que existe “una notable demora, tanto en la tramitación, como en la dictación de sentencia en las causas que tramita -circunstancia que ya fuera constatada en la visita anterior- y hace presente a su presidente y demás integrantes la necesidad impostergable de adoptar medidas serias y eficaces dirigidas a agilizar de manera consistente el curso de dichos estados procesales”^v.

No obstante lo severo del informe, cabe consignar que es altamente probable que el retraso no sería de tal magnitud si el Ejecutivo hubiese realizado las gestiones con objeto de constituir el Tribunal de Antofagasta, debido a que cerca de un 20% de las causas de Santiago corresponden al tribunal de la zona norte^{vi}. Sumado a lo anterior, y nuevamente por demoras desde el ejecutivo, el Tribunal de Santiago estuvo 19 meses sin un ministro titular, debiendo cubrir sus funciones un ministro suplente, lo que indudablemente afecta el normal funcionamiento institucional.

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

Como se mencionó, una de las principales ventajas que conlleva la creación de tribunales especiales es que permite un análisis técnico más preciso de las materias en litigio, y que en el caso particular de las materias medioambientales evita que, por ejemplo, se utilice generalizadamente el recurso de protección como mecanismo de control de legalidad de los actos dictados por los organismos con competencia ambiental, materias que una vez instalados los Tribunales Ambientales, debiesen ser conocidas por ellos. Sin embargo, esta separación de funciones no ha sido del todo clara, y como señala Gastón Gómez “debe esclarecerse cuál es la competencia de los tribunales medioambientales por una parte, y del recurso de protección por la otra, en cuanto esta última es una acción de tutela de derechos fundamentales frente a actos del Estado o sus organismos^{vii}”.

En este sentido llama la atención el fallo del 30 de enero recién pasado de la Tercera Sala de la Corte Suprema, presidida por el juez Sergio Muñoz, en el cual se acoge un recurso de protección por supuestos vicios que se habrían producido en el marco del Estudio de Impacto Ambiental, en específico con la necesidad o no de realizar un proceso de consulta indígena por el desarrollo de un proyecto de construcción y operación de un terminal marítimo^{viii}.

La decisión de la Tercera Sala no se hace cargo de las opiniones anteriores de ésta, la cual había reconocido la especialidad de la Ley 20.600 para conocer estas materia, señalando en fallos anteriores que desde que los Tribunales Ambientales “se instalaron e implementaron y ejercen su jurisdicción, no corresponde dejar sin efecto las Resoluciones de Calificación Ambiental por vía de recurso de protección ya que estos últimos son los competentes y constituyen la sede natural para discutir este asunto dados los términos en que se ha planteado^{ix}”.

Esto es un cambio jurisprudencial, ya que en múltiples fallos anteriores los recursos de protección fueron rechazados (roles 33.154-2015, 17.120-2013 y 10.640-2015), privilegiando el conocimiento específico de los Tribunales Ambientales.

CONCLUSIÓN

La existencia de tribunales especiales permite que órganos jurisdiccionales compuestos por profesionales con conocimientos específicos puedan decidir sobre materias complejas y que no siempre estén presentes en los tribunales ordinarios. En nuestro ordenamiento no son una novedad, ya existen el Tribunal de Contratación Pública, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el Tribunal de Propiedad Industrial y los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

La dictación de la Ley 20.600 fue un gran avance para la institucionalidad ambiental en búsqueda de alcanzar un adecuado equilibrio entre la protección del medio ambiente con la certeza y adecuada regulación para proyectos de inversión. Sin embargo, existen factores que afectan al adecuado funcionamiento de la institucionalidad, destacando las demoras en la instalación del Tribunal de Antofagasta y el retraso en los nombramientos por parte del Ejecutivo.

Especial preocupación genera el cambio jurisprudencial que ha permitido que nuevamente por vía de recursos de protección se pueda intervenir en los procedimientos de evaluación ambiental en materias ajenas a las propias del recurso de protección, ya que como se señala en el voto disidente del fallo en discusión “el recurso de protección como acción cautelar de urgencia, constituye una acción de última ratio en relación a la solicitud de invalidación de una resolución de calificación ambiental, toda vez que el legislador implementó una serie de acciones administrativas y judiciales para evaluar técnicamente y para sancionar la implementación posterior de los proyectos o actividades”.

Un adecuado funcionamiento de la institucionalidad ambiental permitirá que preferentemente las decisiones medioambientales y de inversión se tomen en base a criterios técnicos, limitando la politización y excesiva judicialización de estas materias.

ⁱ <http://www.tribunalambiental.cl/informacion-institucional/que-hace-el-tribunal/funciones-y-competencia/>

ⁱⁱ <http://www.biobiochile.cl/noticias/2012/05/28/presidente-de-la-corte-suprema-acusa-judicializacion-del-pais-en-torno-a-conflictos-medioambientales.shtml>

ⁱⁱⁱ Activismo Judicial en Chile. ¿Hacia el gobierno de los jueces? J. Francisco García, S. Verdugo.

^{iv} Mensaje Nº 1419-357 con el que se inicia el proyecto de ley que crea el tribunal ambiental.

^v Informe visita Corte Suprema a Segundo Tribunal Ambiental, 13 febrero de 2016.

^{vi} Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago, 2016.

^{vii} Sentencias Destacadas 2014, “Jurisprudencia medioambiental: ¿decisionismo o racionalidad pública? / Gastón Gómez Bernales.

^{viii} Rol N° 65.349-2016

^{ix} Rol N° 2.892-2014