

Ciudadanía no traba proyectos a través de tribunales; existe una baja capacidad de respuesta de la institucionalidad hacia las preocupaciones ciudadanas; persisten restricciones para acceder a la justicia ambiental.

Cambios en gestión de Superintendencia de Medio Ambiente; dar asistencia jurídica y técnica a sociedad civil; fomentar acceso a información ambiental; crear mecanismos alternativos para solución de problemas ambientales e instaurar reformas legales.


 JUNIO DE 2018

DERRIBANDO MITOS: PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

La entrada de nuestro país a la OCDE y el surgimiento de movimientos ciudadanos de carácter socioambiental dieron impulso a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y los Tribunales Ambientales (TA). En el marco de esta reestructuración institucional, la

SMA está a cargo de fiscalizar el cumplimiento de la normativa y de los instrumentos de gestión ambiental, mientras que los TA resuelven las controversias. Si bien son instituciones jóvenes, dado el tiempo transcurrido desde que se encuentran operativas, se puede realizar una evaluación temprana sobre

su desempeño. Este estudio pretende aportar en el debate en torno al funcionamiento de ambas instituciones, analizando cómo han facilitado el acceso a la justicia ambiental.

Luis Cordero, Valentina Durán,
Camila Palacios, Violeta Rabí,
Andrea Sanhueza y Anahí Urquiza

EP | CONTEXTO

¿Estamos garantizando el acceso a la justicia ambiental?

La creación de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y de los Tribunales Ambientales (TA) abre espacios de participación una vez que los proyectos ya han obtenido su autorización ambiental (RCA). En este contexto, quisimos conocer ¿Quiénes y bajo qué condiciones acceden a la justicia ambiental?

A nivel internacional existe consenso en que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es fortaleciendo la participación de todos los ciudadanos, mejorando el acceso a la información y proporcionando procedimientos judiciales y administrativos efectivos. Estos elementos se configuran no sólo como principios (Principio 10 de la Declaración de Río), sino también como derechos humanos —en conjunto denominados derechos de acceso— los que resultan indispensables para lograr una buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, y una gestión pública inclusiva y participativa. A la vez, son esenciales para garantizar el ejercicio de otros derechos, como a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Los derechos de acceso —en particular a la justicia ambiental— permiten la canalización de conflictos, mejoran el desempeño ambiental del país al facilitar la toma de mejores decisiones y fortalecen la democracia. En Chile, la participación ciudadana en la materia ha estado restringida a los procesos dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instancia en la que actualmente se han centrado los



Somos uno de los países con mayor presencia de conflictos socioambientales del mundo (n°14 en Atlas de Justicia Ambiental 2018)¹.

estudios sobre participación y conflictos ambientales. La creación de la SMA y los TA abre nuevos espacios de participación en aquellas etapas posteriores, cuando los proyectos ya fueron aprobados o se encuentran en ejecución. En este contexto, quisimos conocer quiénes, por qué razones y con qué resultados acceden a la nueva institucionalidad, de modo de evaluar cómo está operando el acceso a la justicia ambiental en Chile.

¹ Medido por número de conflictos por población total. Comisión Nacional de Desarrollo e Innovación (CNID), "Informe Evaluación de los Conflictos Socio-Ambientales de Proyectos de Gran Tamaño con Foco en Agua y Energía para el Periodo 1998 al 2015", 2017 y <https://ejatlas.org/>



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 4302
contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

Acceso a la justicia ambiental en los TA y la SMA

El acceso a la justicia en Chile se ha materializado, entre otros, en el derecho que tiene toda persona a denunciar infracciones a la normativa ambiental ante la SMA y a interponer acciones judiciales ante los TA.

HECHO 1:

Principales usuarios de los TA son los titulares de proyectos

Los principales reclamantes son los propios titulares de proyectos y no terceros contra ellos. A su vez, la mayoría de reclamaciones son contra la SMA, relacionadas a proyectos de inversión en funcionamiento, más que a proyectos en evaluación.

Se destaca que los **intereses detrás de las reclamaciones son diversos**. Mientras que para los titulares el interés es ejecutar el proyecto, la sociedad civil organizada se aboca a defender intereses colectivos, que pueden ser ambientales. En el caso de las personas naturales, sus intereses pueden ser ambientales, pero también económicos.

HECHO 2:

El uso de los TA por parte de la sociedad civil organizada para oponerse a proyectos es acotada

Sólo 25 de 184 reclamaciones totales han sido interpuestas por la sociedad civil organizada invocando una de las tres causales que podrían tener como consecuencia la paralización de un proyecto: para invalidar Resolución de Calificación Ambiental (RCA); contra la indebida consideración de las observaciones ciudadanas; y en el marco de solicitudes de revisión de la RCA. En estas causales lo único que puede ordenar el TA es **retrotraer el procedimiento de evaluación de impacto ambiental al momento anterior a la ilegalidad**. Así, la paralización de un proyecto sólo podrá deberse a que no cumple con la normativa vigente según la autoridad ambiental, o por decisión del propio titular que desiste de continuar con éste.

HECHO 3:

Sociedad civil y comunidades no paralizan proyectos

La efectividad para oponerse por vía judicial a proyectos de inversión y lograr su paralización o rechazo es mínima. De hecho, **sólo 3 de 106 casos han paralizado proyectos y de ellos, ninguno ha sido ganado por una comunidad indígena²**. Este análisis considera no sólo los fallos de los TA, sino también lo que ha resuelto la Corte Suprema vía recurso de casación.



Las acciones judiciales que se pueden interponer ante los TA son:

- **Demandas por daño ambiental:** tienen por objeto la reparación del medio ambiente.
 - **Reclamaciones:** contra actos administrativos que no se ajustan a la ley.
- La mayoría de las acciones son reclamaciones (71.4%)

N° DE RECLAMACIONES SEGÚN TIPOLOGÍA DE USUARIO



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

Nota: total considera causas terminadas y en tramitación.

HECHO 4:

Mayoría de las denuncias ciudadanas ante la SMA son por problemas cotidianos y no contra grandes proyectos de inversión

Las personas naturales, de manera individual o colectiva, son quienes más acuden a denunciar ante la SMA (56%). Las **denuncias se relacionan mayormente** con situaciones cotidianas, recurrentes y masivas, pero de difícil control, como **ruidos y malos olores**. Además, muchos de estos casos no se generan por infringir una norma ambiental, por lo que no es posible aplicar una sanción.

HECHO 5:

Ciudadanía no obtiene respuesta oportuna y satisfactoria a sus denuncias

En 2016, el 14% de las denuncias dieron origen a procedimientos sancionatorios, mientras que el **86% restante se encuentra en evaluación o fueron archivadas**.

El procesamiento es excesivamente largo. El 35% de las denuncias archivadas obtiene respuesta después de un año desde que ésta pasa a formar parte de un expediente. Por su parte, las **denuncias que dan origen a un procedimiento sancionatorio tienen una duración de entre 11 y 21 meses, desde el ingreso de la denuncia hasta que se da por finalizado el trámite**.

De los expedientes originados en denuncias que dan inicio a un proceso sancionatorio, el 9,2% termina en sanción y sólo un 1,4% tiene un plan de cumplimiento satisfactorio (titular está trabajando en no continuar infringiendo la normativa), implicando que muchas denuncias no obtienen una respuesta satisfactoria para el ciudadano que denuncia.

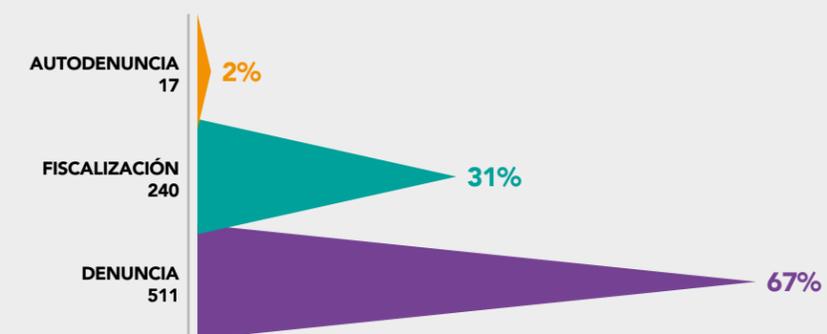


El archivo de denuncias puede deberse a distintas razones: no cumple con requisitos formales, datos no son suficientes para iniciar fiscalización, SMA no constata los hechos denunciados porque no se infringe una norma o porque el problema ha sido resuelto de otra manera.

HECHO 6:

Las denuncias son fundamentales para la labor de fiscalización de la SMA

A pesar que la mayoría de los expedientes originados en denuncias son archivados (58%), aquellas que sí son procesadas constituyen un insumo importante para la planificación de fiscalizaciones que lleva adelante la SMA y, en la actualidad constituyen la principal fuente de información para los procedimientos sancionatorios. Las **personas se han convertido en "informantes claves"** que permiten extender informalmente la red de fiscalización ambiental.



Las denuncias fueron diseñadas como una expresión de participación ciudadana amplia, directa e intensiva, que permiten una intervención activa durante todo el proceso por parte del denunciante.



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.

Balance del acceso a la justicia en la institucionalidad ambiental



SOCIEDAD CIVIL NO PARALIZA PROYECTOS POR LA VÍA INSTITUCIONAL

- Denunciantes ante la SMA buscan resolver problemas ambientales que perciben directamente y que los **afectan en su vida cotidiana**, como ruidos y contaminación, los que pueden provenir de distintas fuentes (o proyectos).
- Principales usuarios de los tribunales son los **titulares de proyectos**, los que además son los que tienen resultados más exitosos en sede judicial. Con ello, se **desmitifica** la extendida idea de que las reclamaciones ante los TA son utilizados para **oponerse a proyectos de inversión**.

FALTA DE CANALES PARA LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE PREOCUPACIONES CIUDADANAS:

- **SMA se encuentra al debe** en cuanto a entregar una respuesta oportuna a las preocupaciones ciudadanas.
- **Denunciantes** más que ser parte en los procedimientos que lleva adelante la SMA, son **sujetos de notificación** y tienen un **rol pasivo**.
- **No existen instancias previas y preventivas o de mediación** para resolver disputas, las cuales podrían evitar la necesidad de llegar a instancias como un procedimiento sancionatorio o eventual juicio.

RESTRICCIONES AL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL:

- **Competencias del TA no permiten canalizar temáticas sustantivas** de la conflictividad socioambiental, como lo son: aguas, agricultura y forestales, pesca, concesiones, áreas protegidas, etc.
- Existe una **asimetría de acceso** a recursos entre las partes, ya que la asesoría técnica o legal no se encuentra garantizada y depende de recursos fundamentalmente económicos para poder intervenir en la institucionalidad.
- Al establecerse por ley quiénes pueden reclamar según qué causales y condicionar el acceso a participaciones previas, como es el caso de las observaciones ciudadanas, **se instrumentaliza la causal de invalidación** para poder acceder a los TA cuando no se ha participado previamente.

Propuestas para un efectivo acceso ciudadano a la justicia ambiental

Las medidas para lograr un efectivo acceso a la justicia ambiental se organizan en base a cinco metas estratégicas que buscan mejorar la gestión de la participación ciudadana en la SMA y los TA.



META 1: REALIZAR CAMBIOS DE GESTIÓN AL INTERIOR DE LA SMA

- Crear una **plataforma digital** que permita la recepción y gestión de denuncias en línea.
- Crear una **unidad de fiscalización especializada** para denuncias urgentes, masivas y/o recurrentes, así como establecer un procedimiento simplificado para su procesamiento.
- Reforzar **fiscalización ciudadana** y monitoreo participativo.

META 2: DAR ASISTENCIA JURÍDICA Y TÉCNICA A LA SOCIEDAD CIVIL

- Fortalecer el **rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)** en materia ambiental, proveyendo de información, asesoría, apoyo y acompañamiento.
- Generación de **fondos concursables o un fondo ciego** administrado por el Estado, para apoyar labor de ONGs, consultoras y clínicas jurídicas que prestan servicio de asesoría a la sociedad civil.

META 3: FOMENTAR ACCESO A INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA CIUDADANÍA

- Fortalecer implementación de **Política de Datos Abiertos**, para que información ambiental provea de datos oportunos y exhaustivos; accesibles y utilizables; comparables e interoperables.
- Generar **convenios con titulares de proyectos** en vistas a impulsar apertura de información ambiental con la que cuentan.

META 4: CREAR MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS AMBIENTALES

- **Mediación a cargo de SMA** tras el ingreso de una denuncia y antes de iniciarse un procedimiento sancionatorio.
- **Mediación entre SMA y denunciantes a cargo de los TA**, cuando se interpongan reclamaciones contra el archivo de denuncias, sanciones, medidas provisionales y planes de cumplimiento.

META 5: INSTAURAR REFORMAS LEGALES

- Ampliar legitimación activa a través de un **reclamo de ilegalidad general** que pueda ser ejercida por cualquier persona afectada por decisión de la autoridad ambiental.
- **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.



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas, ver el Informe de Políticas Públicas N°13 – Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile, disponible en www.espaciopublico.cl

Para los antecedentes generales que sirvieron de insumo para la elaboración de nuestras propuestas, ver los siguientes documentos de referencia, también disponibles en nuestra página web:

- » Berdichevsky, Paola; Sepúlveda, Claudia. **“Desafíos para una política pública en base a dos décadas de aprendizaje”**. Documento de Referencia N°27. Enero de 2016.
- » Canessa, Mitz; García, Magdalena. **“Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de participación ciudadana”**. Documento de Referencia N°28. Enero de 2016.
- » Dufey, Annie. **“Participación ciudadana en el sector energético chileno: Elementos clave y propuestas”**. Documento de Referencia N°18. Junio de 2013.
- » Fierman, Betsy; Plumb, David. **“Experiencia nacional e internacional en mediación de conflictos socio-ambientales”**. Documento de Referencia N°29. Enero de 2016.

OTRAS PUBLICACIONES RELACIONADAS DE ESPACIO PÚBLICO:

- » Valentina Durán, Guillermo González, Emilia Ríos, Lorena Schmitt, Claudia Sepúlveda, Rodrigo Wagner, **Del conflicto al diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema eficiente de decisiones ambientales participativas**, Informe de Políticas Públicas N°8, enero de 2016.
- » Luis Cordero, Daniela Martínez, Iván Poduje, **Políticas nacionales, territorios regionales: Propuestas para un ordenamiento territorial en energía**, Informe de Políticas Públicas N°7, septiembre de 2015.
- » María Eliana Arntz, Robert Funk, Eleonora Nun, Camila Palacios, Pablo Simonetti y Verónica Undurraga, **Chile diverso: Institucionalidad para la igualdad**, Informe de Políticas Públicas N°10, agosto de 2016.

