



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

Estado, Medio Ambiente y Sociedad

*Una aproximación sociojurídica a la formación y el funcionamiento
de los Tribunales Ambientales en Chile entre 2012 y 2019.*

Memoria para optar al título de socióloga.

Estudiante: Nuvia Rosas Zambrano
Profesor guía: Fernando Campos Medina

Santiago, Chile

Junio 2021

Índice

I. RESUMEN.....	4
II. AGRADECIMIENTOS	6
III. PROBLEMATIZACIÓN	8
IV. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	22
V. MARCO TEÓRICO	23
1. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO.....	24
1.1 <i>El Estado como asociación de dominación política</i>	<i>24</i>
1.2 <i>Los Estados en Latinoamérica</i>	<i>25</i>
1.3 <i>El Estado como campo administrativo</i>	<i>27</i>
1.4 <i>El campo jurídico.....</i>	<i>28</i>
2. LA JURIDIFICACIÓN DE LOS FENÓMENOS SOCIALES.....	30
2.1 <i>Cinco dimensiones para comprender los procesos de juridificación</i>	<i>31</i>
2.2 <i>La visión sociológica.....</i>	<i>33</i>
2.3 <i>La crisis del derecho racional y los problemas derivados de la juridificación</i>	<i>35</i>
<i>A modo de síntesis.....</i>	<i>37</i>
3. INSTITUCIONES JURÍDICAS, CAMBIO INSTITUCIONAL Y CONFIGURACIÓN DE ACTORES	38
.....	38
4. OPERACIONALIZACIÓN CONCEPTUAL	40
VI. ANTECEDENTES EMPÍRICOS	42
1. FORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN CHILE	43
1.1 <i>Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente o LBGMA (1994-2010)</i>	<i>43</i>
1.2 <i>Las críticas al modelo de la LBGMA.....</i>	<i>49</i>
1.3 <i>La formación de una nueva institucionalidad ambiental (2010 hasta el presente)</i>	<i>51</i>
.....	51

2. INTERPRETACIÓN SOCIOLOGICA DE LA FORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL CHILENA	57
VII. MARCO METODOLÓGICO.....	64
1. ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO	64
2. UNIDAD DE ANÁLISIS Y UNIDAD DE OBSERVACIÓN	66
3. TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN	68
4. TÉCNICAS DE ANÁLISIS.....	71
VIII. RESULTADOS.....	75
CAPÍTULO 1: TRIBUNALES AMBIENTALES COMO DISCURSO: RECONSTRUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO SOCIO-JURÍDICO.....	76
<i>1. Introducción.....</i>	<i>76</i>
<i>2. Primera característica: El espacio jurídico de los TAs como contrapeso institucional.....</i>	<i>78</i>
<i>3. Segunda característica: el espacio jurídico de los TAs y el procedimiento de reclamación.....</i>	<i>81</i>
<i>4. Tercera característica: configuración de las capacidades y características de los actores según las reglas de la legitimación activa</i>	<i>89</i>
CAPÍTULO 2: LOS TRIBUNALES AMBIENTALES ANALIZADOS DESDE SU FUNCIONAMIENTO. ACTORES Y DINÁMICAS DE UTILIZACIÓN DEL ESPACIO SOCIOJURÍDICO	93
<i>2.1 ¿En qué regiones se ingresan mayor cantidad de reclamaciones?</i>	<i>95</i>
<i>2.2 ¿Qué sectores económicos presentan mayor cantidad de reclamaciones?</i>	<i>96</i>
<i>2.3 ¿Qué actores se constituyen como usuarios de los TA's como reclamantes y reclamados?</i>	<i>98</i>
<i>2.4 ¿Contra qué instituciones se reclama con mayor frecuencia?</i>	<i>99</i>
<i>2,5 ¿Cómo se articulan las reclamaciones según tipo de reclamante para el caso del SEA y la SMA?</i>	<i>100</i>
<i>2.6 ¿Qué reclama cada tipo de actor y contra quién?.....</i>	<i>102</i>
<i>2.7 ¿Cómo fallan los TA's?.....</i>	<i>115</i>

2.8	<i>¿Cuáles son los resultados del recurso de casación en la Corte Suprema?</i>	123
-----	--	-----

CAPÍTULO 3: LOS TRIBUNALES AMBIENTALES Y SU RELACIÓN CON LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL	127
1. <i>Introducción</i>	127
2. <i>Conflictividad socioambiental en Chile</i>	129
3. <i>La hipótesis de la judicialización de los proyectos de inversión</i>	134
4. <i>Resultados del capítulo</i>	136
IX. DISCUSIÓN.....	150
X. CONCLUSIONES.....	158
XI. ANEXOS	162
XII. REFERENCIAS	171

I. Resumen

Esta investigación analiza, desde una perspectiva sociojurídica, la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos (TA's) durante el periodo 2012-2019, teniendo como referente teórico el concepto de juridificación. El objetivo general es caracterizar los principales efectos que este proceso ha tenido en: 1) la construcción de un espacio jurídico, cuya configuración responde a las principales tensiones que enfrenta la institucionalidad ambiental chilena en el marco del proceso de juridificación de la cuestión socioambiental y a las limitaciones que imponen las reglas de la legitimación activa de los TA's; 2) los efectos del funcionamiento de los TA's especialmente en lo referente al uso que le dan los usuarios; 3) los efectos del funcionamiento de esta institución en relación con la conflictividad socioambiental, especialmente en lo referente a la judicialización de los proyectos de inversión. La metodología utilizada es: 1) Cuantitativa, a través de un análisis de frecuencias mediante estadísticos descriptivos del total de reclamaciones ingresadas a los TA's para el periodo 2013-2019 y de los conflictos socioambientales registrados por el "Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile" del INDH; 2) Cualitativa, mediante un análisis documental de fuentes secundarias para el periodo 2012-2019. Los principales resultados muestran que: 1) el espacio conformado por los TA's según lo establecido por la ley 20.600 restringe el acceso a la justicia ambiental mediante las reglas de la legitimación activa 2) Contrario a lo sostenido por la tesis de la judicialización de proyectos, son los titulares de los proyectos quienes más hacen uso de los TA's 3) el problema no parece ser cómo fallan los TA's, sino las dificultades de acceso a la justicia ambiental en esta instancia, debido a las limitaciones impuestas por las características de dicho espacio 4) diversos conflictos socioambientales forman parte de las reclamaciones ingresadas a los TA's, sin embargo, la judicialización de estos proyectos no son iniciados frecuentemente por las comunidades, sino por los titulares de proyectos con el objeto de revertir actos administrativos que imponen restricciones a su actividad empresarial.

Palabras clave: institucionalidad ambiental, tribunales ambientales, conflicto socioambiental, judicialización, juridificación, sociología jurídica.

Abstract:

This research analyzes, from a socio-legal perspective, the formation and operation of the Chilean Environmental Courts (TA's) during the period 2012-2019, taking as a theoretical reference the concept of juridification. The general objective is to characterize the main effects that this process has had on: 1) the construction of a legal space, whose configuration responds to the main tensions faced by the Chilean environmental institutions in the framework of the legalization process of the socio-environmental issue and the limitations imposed by the rules of active legitimation; 2) the effects of the functioning of the ATs, especially with regard to the use that users give them and how, through this, differentiated capacities are distributed, in practice; 3) the effects of the operation of this institution in relation to socio-environmental conflict, especially in relation to the thesis of the judicialization of investment projects. The methodology used is: 1) Quantitative, through an analysis of descriptive statistical frequencies of the total of claims entered to the TA's for the period 2013-2019 and of the socio-environmental conflicts registered by the NHRI's "Socio-environmental Conflicts Map in Chile" ; 2) Qualitative, through a documentary analysis of secondary sources, such as: laws, the history of the law of various regulations, claims and documents of business associations. The main results show that 1) the space conformed by TAs through law 20,600 restricts access to environmental justice, through the rules of active legitimation 2) Contrary to what is sustained by the thesis of the judicialization of projects, they are the holders of the projects who make the most use of TA's 3) the problem does not seem to be how TA's fail, but rather the difficulties of access to environmental justice in this instance, due to the limitations imposed by the characteristics of said space 4) various conflicts Socio-environmental are part of the claims entered in the TAs, however, the judicialization of projects (associated with these conflicts) are not frequently initiated by the communities, but by the project owners in order to reverse administrative acts that impose restrictions on their business activity.

Keywords: environmental institutionality, environmental courts, socio-environmental conflict, judicialization, ecological modernization, legal sociology.

II. Agradecimientos

La presente investigación, se enmarca dentro del Proyecto FONDECYT Iniciación N°11160601 “Modernización Ecológica en Chile”. Proyecto International Research Collaboration 101-53/UN7.P4.3/PP/2018. Por ello, en primer lugar, quiero agradecer al profesor Fernando Campos Medina, quien es el investigador a cargo de este proyecto. Fernando: te agradezco por la paciencia, compromiso y tenacidad con que actuaste para que esta memoria concluyera con éxito.

En segundo lugar, quiero agradecer a la profesora Violeta Rabi Blondel. Sin el apoyo y las enseñanzas de Violeta tampoco habría sido posible terminar esta memoria de título. Además, la profesora amablemente me apoyó con la disponibilidad de una importante parte de los datos que se utilizan en esta investigación.

En tercer lugar, quiero agradecer al profesor Rodrigo Baño, quien me enseñó la importancia del humor, y me dio la oportunidad de reflexionar constructivamente sobre el pasado y el futuro de nuestro país.

Tanto Fernando, como Violeta y Rodrigo, han sido referentes en lo profesional y en lo personal. Les agradezco por su cariñosa entrega y por la rigurosidad en las exigencias planteadas. Espero poder retribuir eventualmente el apoyo y la confianza que me han entregado.

Agradezco también a Viviana Cárdenas, de la Escuela de Sociología: nuestra relación partió con dificultades, pero aprendimos a superarlas juntas. Gracias por el apoyo durante todos los años de carrera, e incluso, por seguir apoyándonos después del egreso. Un abrazo para ti querida Vivi.

Me gustaría agradecer especialmente a Luis Cordero Solís, mi compañero de vida; quien día a día, me motivó para que llevara adelante este proyecto. Por la comprensión, paciencia y amor, te agradeceré siempre. Por tolerar mis momentos de ansiedad o mis meditaciones excesivas, por hacerme reír todos los días, por aceptarme siendo quien soy.

Asimismo, agradezco a mis queridos compañeros de aventuras, Esteban Navarro y Matías Sembler, quienes me han acompañado desde mi primer año en la Escuela de Sociología. Juntos hemos vivido grandes alegrías y enfrentado incontables desafíos. Con ustedes aprendí a ser una mejor persona, conocí las dificultades de la vida adulta, y gané la confianza necesaria para salir adelante. Sin ustedes, esta memoria de título tampoco habría sido posible.

Agradezco a mi familia: a mis amados padres, Marco y Ana , y a mis queridos hermanos Marco y Antonio, así como a mi cuñada Macarena. La vida nos ha llevado por curiosas venturas, pero siempre me han apoyado, amado y aceptado. A ustedes les agradezco profundamente, pues sin las alegrías y dolores que juntos hemos experimentado, sin duda, no sería la persona que soy hoy.

Agradezco a mi querida amiga Luz y a su familia, quienes también han sido mi familia durante tantos años. Ustedes me abrigaron cuando más lo necesitaba, y han estado siempre disponibles para mí. Parte de mis logros, son también sus logros. Por todo lo que me han entregado, sin esperar nada a cambio, les doy las gracias.

Agradezco a mi amiga Camila, por acompañarme durante toda la vida, y por siempre haberme dado ánimo para que siguiera el camino que he escogido.

Agradezco a Osvaldo Guillén, por su apoyo en lo relativo a diversos aspectos de esta memoria de título, y por enseñarme que la rigurosidad y el amor por el conocimiento exigen de nosotros lo que sea necesario para la construcción y crecimiento de la cultura.

Agradezco a Julio Díaz, mi primer amigo en la Escuela de Derecho. Espero que desde el cielo puedas recibir mis agradecimientos. No imaginas cuánta falta me has hecho durante todos estos años. Desearía que nuestro camino hubiese sido diferente, pero la vida siempre nos sorprende con gratas y amargas ocurrencias. Una parte de esta memoria, te la dedico a ti.

Estoy consciente de que se me escapan varias personas. Pero si agradezco a todos a quienes me gustaría agradecer, esta tesis ¡tendría más agradecimientos que resultados! [risas]. Con todo, cada uno/a sabe que los llevo siempre en mi corazón. Fue imposible no emocionarme mientras escribía estos agradecimientos.

III. Problematización

Recientemente, el SARS-CoV-2 (COVID-19) nos ha mostrado de forma dramática nuestra fragilidad frente a peligros que, en cuestión de meses, escalan a nivel global (Arias, 2020). Precisamente, la novedad se debe, en parte, a que esta clase de fenómenos han dejado la escala local o regional como su campo de influencia para alcanzar un impacto a nivel mundial (Evans y Reid, 2016; Augé, 2014). Pese a sus especificidades, el caso del COVID-19, perfectamente se puede comprender desde la óptica de la relación entre naturaleza y sociedad (Harvey, 2020).

En esta línea, como señaló recientemente David Harvey (2020): *“si quisiera ponerme metafórico en esto, yo concluiría que el COVID-19 constituye una venganza de la naturaleza por más de cuarenta años de grosero y abusivo maltrato a manos de un violento y desregulado extractivismo neoliberal”* (p. 86). Siguiendo a Harvey (2020): *“no es que el COVID-19 sea un desastre verdaderamente ambiental, sino que las circunstancias en que una mutación como esta se convierte en una amenaza para la vida dependen de acciones humanas”* (p. 87).

La reflexión de Harvey (2020) ilustra el problema más global a tratar en esta investigación: normalmente lo que concebimos como “dado” –desvinculado del quehacer individual y colectivo de los seres humanos– es, en realidad, un efecto mediato o inmediato de nuestro accionar. En este sentido, el caso del COVID-19 o fenómenos como el cambio climático se encuentran estrechamente vinculados con nuestro campo de acción: la contaminación, la degradación y la destrucción de ecosistemas. Pero no son solo consecuencia directa de acciones individuales, sino también del funcionamiento de cientos de instituciones jurídicas; cuya articulación conjunta, paradójicamente, no evita que suceda lo anterior, sino que “lo hace posible” (Azuela, 2006, Bourdieu, 2005; Blichner y Molander, 2005; Campos-Medina, 2018).

Como veremos, cuando se crea una institución jurídica, se hace con el objetivo de dar solución a un determinado problema social o a un conjunto de estos (Kraft y Furlong, 2018). Sin embargo, el proceso mismo de creación conlleva una transferencia de significados desde la esfera de la sociedad (en la cual existe el problema) hacia el ámbito

del derecho (Azuela, 2006; Bourdieu, 2005). Una vez que el derecho toma aquello que es percibido como un problema, no selecciona la variedad de significados existentes¹, sino solo un tipo específico y delimitado de los mismos (Campos-Medina, 2018; Campos-Medina y Larenas, 2012).

Con todo, este proceso es necesario para que exista intermediación entre las instituciones sociales, los individuos y la sociedad. Principalmente porque la simplificación permite que las instituciones sean capaces de procesar, de forma estandarizada, las demandas de actores con diferentes intereses. (Atria, 2000). Sin embargo, la transferencia de un problema al ámbito del derecho, trae aparejadas una serie de consecuencias, que reflejan una tensión en cuanto a los intereses existentes en la sociedad (Esping-Andersen, 1993; Pearson, 1993). Donde, el precio que se paga por el desplazamiento hacia el campo legal, es que las soluciones entregadas por el derecho para problemas que se originaron fuera de él, son o pueden ser, inapropiadas (Atria, 2000).

Al mismo tiempo, una norma también establece explícitamente quiénes y bajo qué condiciones pueden acceder al repertorio de soluciones que entrega (Azuela, 2006, Bourdieu, 2005; Blichner y Molander, 2005; Pearson, 1993). En consecuencia, en la medida que reconoce a ciertos actores –quienes pueden ejercer acciones restringidas de acuerdo con lo definido por la norma– genera un nuevo entramado de relaciones de fuerza, dotando a cada actor con capacidades y poderes diferenciados (Bourdieu, 2005; Azuela, 2006; Pearson, 1993). Por lo que, en última instancia, una norma da cuenta sobre la distribución del poder en la sociedad (Bourdieu, 2005).

En consecuencia, es de suma relevancia comprender cuáles son los efectos de la formación y funcionamiento de una institución jurídica; pues, como señalamos, estas instituciones tienen un rol importante en aquellas cuestiones que “percibimos como dadas”. Como veremos en esta investigación, la formación de instituciones jurídicas ambientales en nuestro país, tiene una relación importante con cuestiones como la

¹ Por ejemplo, lo que se entiende por “contaminación” no tiene el mismo significado para una comunidad que aquello que entiende un científico o el titular de un proyecto.

degradación ambiental y el aumento de conflictividad socioambiental, por lo que no son neutras en ese sentido (Campos-Medina y Larenas, 2012).

En efecto, buena parte de los motivos detrás de la emergencia de conflictos socioambientales en Chile, se asocian a los impactos negativos derivados de la actividad extractiva de proyectos de inversión (COES, 2016; CNID, 2017). Sin embargo, para que las empresas puedan, de hecho, generar efectos negativos en el medioambiente y en la salud de las personas, requieren necesariamente de algún tipo de aparataje institucional para llevar adelante su actividad (Comisión, 2019; Azuela, 2006).

Buena parte de la actividad extractiva en Chile comienza a partir de la década de 1970. Aquello, con motivo de la promulgación del Decreto Ley 600 (Estatuto de Inversión Extranjera) de 1974, el cual tenía como propósito generar un proceso de atracción de capitales a sectores específicos de la economía (INAP, 2016). Sin duda, este hito institucional se encuentra arraigado en la historia sociopolítica del país, en la medida que fue una estrategia motivada por el cambio en el modelo de desarrollo y su consecuente giro neoliberal (INAP, 2016; CNID, 2017).

El “Informe País: Estado del medioambiente en Chile 1999-2015” señala la importancia que tuvo este giro en la política económica a raíz del golpe militar de 1973, en tanto implicó el paso de un Estado de compromiso a un Estado subsidiario (INAP, 2016). Esta transformación supuso la separación explícita de la economía respecto a lo social y lo político; así como la reafirmación del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos, como modelo de toda relación social o política (Garretón, 2012).

Como consecuencia de este proceso, la instalación creciente de proyectos de inversión en Chile, supuso un aumento de las macropresiones ambientales y generó consecuencias negativas tanto en las condiciones de vida de importantes sectores de la población, como en la degradación del medioambiente (INAP, 2016; Canessa y García, 2016; Folchi, 2010). De ahí la relación entre instituciones, actividad extractiva mediante proyectos de inversión, impacto ambiental y conflictos socioambientales (CNID, 2017; Arnold, 2003; Buttel, 1996).

Ahora bien, el Decreto Ley 600 no fue el único hito institucional que se orientó en esa dirección. Como veremos, otro hito importante en esta materia, fue la inclusión en la actual Constitución Política de la República, del: “Derecho a un medioambiente libre de contaminación” en su artículo 19 N°8 (Boettiger, 2010). Aunque este artículo buscaba proteger el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, no lo hizo con la fuerza necesaria para garantizar su protección efectiva, como consecuencia de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo (Guiloff, 2011).

La necesidad de dar garantía y aplicabilidad a este artículo (BCN, 1994); las primeras evidencias del impacto en la salud derivado de la actividad empresarial desarrollada en décadas previas (Folchi, 2010); junto con la necesidad de entregar una respuesta institucional a los sectores que exportan a países de la OCDE (OCDE, 2005) y la influencia ejercida por el contexto internacional –especialmente en lo relativo a la incorporación del principio de sustentabilidad (Declaración de Río, 1992)– entregaron las condiciones para que se creara una institucionalidad ambiental en Chile. Lo anterior, en medio de la transición hacia la democracia.

En este contexto, el 14 de septiembre de 1992 ingresó al Senado, a través de mensaje del ejecutivo, el proyecto de ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA). Esta ley “marco” es muy importante pues sentó las bases para lo que será el contenido ideológico del rol del Estado en materia medioambiental (Campos-Medina y Larenas, 2012). En este sentido, aunque han existido modificaciones posteriores (como la ley 20.417) no se puede afirmar que se ha producido un cambio significativo, pues a su base, sigue operando el paradigma del desarrollo económico (Carrasco y Maillet, 2020; Gudynas, 2011).

En efecto, la LBGMA definió la trayectoria de la formación de una institucionalidad ambiental “moderna y realista” cuyo objetivo principal fue conciliar el crecimiento económico con la protección del Medio Ambiente, teniendo como pilar la sustentabilidad (BCN, 1994). Aquello reflejará, como veremos, una tensión permanente en nuestras instituciones ambientales: la falsa creencia de que es posible dar solución a los problemas ambientales mediante instituciones capitalistas que no cuestionan su forma de producción y consumo, transformándose en promotoras y reguladoras activas de la degradación del

medioambiente (Campos-Medina y Larenas, 2012). Si conectamos este punto, con lo planteado en un inicio, vemos que “efectos” como los conflictos socioambientales, no son ajenos a la transformaciones institucionales experimentadas en nuestro país.

Con el paso del tiempo esta ley fue profundamente cuestionada, entre otras razones, debido a que su modelo era percibido como altamente ineficiente desde el punto de vista del diseño e implementación de una política pública ambiental y de la operación de sus instrumentos de gestión (Cordero, 2010). Sumado a ello, acontecimientos como el caso de los cisnes del Río Cruces en 2005; la evaluación ambiental efectuada por la OCDE el mismo año, y que el país se encontrara en plena campaña presidencial, llevaron a la necesidad de generar una reforma a la institucionalidad ambiental vigente (Cordero, 2010; Guiloff, 2010).

Aquello se concretó a través de la promulgación de la ley 20.417 el año 2010, que crea el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA); resultando un modelo híbrido (ni coordinador ni concentrador) pues consideró la creación de un Ministerio y un Consejo de Ministros para la sustentabilidad (BCN, 2010; Cordero, 2010). Al respecto, cabe señalar que este proyecto fue ingresado durante el gobierno de Michelle Bachelet, pero entró en vigencia durante el primero gobierno de Sebastián Piñera.

Así, el MMA quedó a cargo de la definición de políticas y diseño de regulación; mientras que el SEA, quedó a cargo de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la información de líneas de base. Finalmente, la SMA quedó a cargo de la fiscalización y sanción sobre los instrumentos de gestión ambiental vigentes en el país (Ley 19.300): Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA emitidas por el SEIA), Normas de Emisión, Normas de Calidad y Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, entre otros².

² Información obtenida a partir de lo señalado en el sitio web de la SMA. Disponible en: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/que-es-la-sma/>

Fue durante la tramitación de la ley 20.417 donde se llegó a un acuerdo entre el gobierno de Michelle Bachelet y algunos actores políticos como Pablo Longueira, Andrés Allamand y Soledad Alvear. Este acuerdo, planteó la necesidad de que el ejecutivo ingresara un nuevo proyecto de ley para crear Tribunales Ambientales especializados. Como veremos, la principal motivación tras la creación de estos tribunales fue limitar *las amplias facultades de la SMA, en materias de sanción y fiscalización, donde el Estado actuaba como juez y parte* en lo relativo a materia ambiental (BCN, 2010).

Este acuerdo se concreta con el ingreso al congreso del proyecto de ley 20.600, promulgado en 2012. A partir de ahí, se crean los Tribunales Ambientales en nuestro país, distribuidos en tres sedes cuya jurisdicción corresponde a las tres macro zonas geográficas: zona norte (Primer Tribunal Ambiental), zona central (Segundo Tribunal Ambiental) y zona sur (Tercer Tribunal Ambiental). Estos tribunales fueron pensados como “tribunales especiales” –entre otras razones– porque sus ministros responden a una composición mixta, es decir, están conformados por abogados y profesionales de las ciencias naturales especializados en materia técnico-ambiental.

De esta forma, los Tribunales Ambientales se posicionan como una de las instituciones más importantes para acceder a la justicia ambiental en Chile (Espacio Público, 2017). Es a través de la justicia ambiental³ que el Estado se encarga de proporcionar a los individuos y organizaciones de la sociedad civil, herramientas para proteger sus derechos de acceso a la información y participación (Espacio Público, 2017). Con ello, les es posible cuestionar las decisiones que, desde su perspectiva, no han considerado debidamente sus intereses conforme a lo estipulado en la ley. Al mismo tiempo, asegura que existan instancias judiciales y administrativas pertinentes para proteger los derechos ambientales mediante un proceso judicial independiente y expedito (CEPAL, 2013).

³ Uno de los referentes más importantes para hablar de justicia ambiental es el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual busca que los ciudadanos puedan acceder a la información ambiental, para que posteriormente, y de manera informada, ejerzan su derecho de participación. Lo anterior, ya sea por la vía de intervenir en el procedimiento administrativo destinado a la toma de decisiones ambientales, o por la vía del ejercicio de acciones destinadas a la revisión judicial de las mismas (Espacio Público, 2017).

Como vemos, durante las últimas décadas se ha observado una ampliación de la capacidad del Estado en materia medioambiental, sin embargo, este crecimiento contrasta con el aumento de conflictos socioambientales en Chile. En este sentido, el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (2016) observa cómo “la confrontación entre comunidades y empresas que promueven grandes proyectos de explotación o extracción de recursos naturales se ha agudizado en la última década y ocupa un espacio cada vez mayor en la prensa” (COES, 2016 p. 46).

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, a través las publicaciones periódicas basadas en su “Mapa de conflictos socioambientales” ha detectado un aumento de esta clase de conflictos, que para el año 2015 cifraba en 102 (INDH, 2016); mientras que para el 2018, en 116 (INDH, 2018). A ello, se agrega la existencia de “zonas de sacrificio”, lo que indicaría que “algo no está funcionando” pues existen zonas sobreexigidas en términos ambientales y no hay instrumentos que permitan considerar la concentración de proyectos en los territorios, ni observar sus consecuencias acumulativas (Infante, 2016).

En efecto, entre los principales motivos de controversia socioambiental encontramos: demandas por el derecho a la participación ciudadana, los impactos ambientales y su relación con la salud, las condiciones laborales presentes en la industria extractiva, la afectación de flora y fauna nativa, demandas por un ordenamiento territorial consistente, el reconocimiento de derechos ancestrales, entre otros (COES, 2016; CNID, 2017). De esta forma, podemos notar cómo la “cuestión socioambiental” incorpora diversas aristas, pero que es, ante todo, un problema político.

Asimismo, gran parte de los conflictos judicializados entran en procesos judiciales una vez que la autoridad ambiental entrega condiciones favorables para su realización, lo que mostraría que la ciudadanía no legitima las decisiones emanadas del proceso de evaluación ambiental (CNID, 2017); aunque en otros casos las acciones no se restringen solo al proceso de evaluación, sino además a la trayectoria de la empresa como es el caso de Alto Maipo o Pascua Lama (CNID, 2017).

Desde la otra vereda, encontramos la visión de los gremios empresariales, quienes destacan los altos costos asociados a la paralización de proyectos de inversión, que obedecen en muchos casos a causas “externas” (CNID, 2017). Estas causas tienen relación con la judicialización de los proyectos (con costos cercanos a los US\$24.376 millones), con problemas asociados a la regulación ambiental (US\$16.625 millones), así como con problemas derivados de la incerteza jurídica (US\$8.750 millones); donde para el año 2017, cerca del 54,1% de proyectos estaba influenciado por algún tipo de controversia (CNID, 2017).

Una de las ideas más polémicas en esta materia es la tesis sobre “la judicialización de proyectos de inversión” sostenida por gremios empresariales como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) o la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Esta tesis afirma que la judicialización de proyectos es producto de la acción de las comunidades y grupos de la sociedad civil, quienes en oposición a dichos proyectos, acuden a instancias judiciales para evitar que estos se implementen (SOFOFA, 2015; SOFOFA 2017; CPC, 2019). Para estos gremios, aquello tiene graves consecuencias en materia de disminución en la inversión así como la paralización de la misma, afectando la economía y productividad nacional (SOFOFA, 2015; SOFOFA 2017; CPC, 2019).

De esta forma, vemos cómo los Tribunales Ambientales (TA’s) se presentan como una instancia valiosa para comprender los efectos de las instituciones jurídicas socioambientales en la configuración de una nueva realidad social. Precisamente, porque los TA’s forman parte de la institucionalidad ambiental, por lo que encuentran en su diseño las mismas contradicciones de la LBGMA. El “acuerdo” a través del cual nace esta institución, como veremos, es una muestra de ello. También, porque son una de las instancias más importantes para acceder a la justicia ambiental en Chile.

Finalmente, porque buena parte de lo que los TA’s hacen en la práctica, es impugnar actos administrativos derivados de instituciones como el SEA y la SMA. Esto significa que si un proyecto fue rechazado por el SEA (a través del SEIA) o fue sancionado por la SMA, es a través de los Tribunales Ambientales que se puede impugnar el acto administrativo en cuestión. Como veremos, existen una serie de proyectos que han sido rechazados por el SEIA con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) desfavorable, pero que

obtienen su aprobación en la instancia de los TA's, dando buenas razones para agudizar conflictos socioambientales preexistentes, o para generar nuevos conflictos.

De esta forma, existen buenos antecedentes para afirmar que el caso de los Tribunales Ambientales parece ser uno de los más interesantes para estudiar los efectos de la institucionalidad ambiental en Chile, especialmente en lo relativo al acceso a la justicia ambiental, su distribución y la emergencia de conflictos socioambientales.

Teniendo en cuenta lo planteado hasta aquí, la presente investigación busca responder a la pregunta sobre *¿Cuáles son las consecuencias de la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos en la realidad social entre 2012 y 2019?* Consideramos la “formación” (2012) y el “funcionamiento” (2013-2019) como dos momentos analíticamente diferentes, aunque temporalmente también lo son. Esta distinción obedece a que por “formación” entenderemos el proceso a través del cual una norma es creada, donde su cuerpo normativo cristaliza presupuestos ideológicos, significados restringidos, así como una distribución del poder y capacidades diferenciadas entre los actores que define como “usuarios” (Bourdieu, 2005; Azuela, 2006).

En cambio, cuando hablamos de “funcionamiento”, atenderemos a las consecuencias prácticas del primer momento (la formación). Una vez que la institución comienza a interactuar con los diversos actores, genera incentivos, restricciones y limitaciones que producen comportamientos diferenciados por parte de dichos actores, orientando sus estrategias y expectativas en relación con la misma (Pearson, 1993; Campbell, 2012; Bourdieu 2005). Aquello, permite observar cómo en la práctica se distribuye el poder desigualmente, en este caso, en lo referente a la justicia ambiental (Azuela, 2006; Rabi, 2021).

Para alcanzar este objetivo (teniendo como referencia lo planteado al inicio de este apartado) acudiremos al concepto de “juridificación”. Consideramos que este concepto presenta importantes rendimientos en cuanto al estudio de los efectos sociales de las instituciones jurídicas. Sin embargo, el estudio de la juridificación presenta una dispersión importante en cuanto a que existen múltiples maneras de comprenderla (Blichner y Molander, 2005). Por ello, utilizaremos algunas de las dimensiones definidas

por Blichner y Molander (2005, 2008), articulándolas con teorías provenientes de disciplinas como la sociología del Estado y del Derecho: las teorías de Pierre Bourdieu (1993, 2002, 2005, 2014), Gunter Teubner (2005) y Antonio Azuela (2006); y de la ciencia política: Skocpol (1992), Pierson (1993), Esping-Andersen (1993), entre otros.

Como proponemos en nuestro marco teórico, el estudio de los procesos de juridificación, requieren comprender:

- La expansión y diferenciación del Derecho, proceso a través del cual las formas jurídicas abarcan nuevos ámbitos de la sociedad que antes no se encontraban regulados por este (Blichner y Molander, 2005) como es el caso del derecho ambiental y la formación de una institucionalidad ambiental en Chile (Carrasco y Maillet, 2020).
- La construcción de definiciones prácticas sobre realidades complejas o abstractas. Es decir, el derecho, en tanto discurso, simplifica la diversidad de significados que existen en la sociedad y los transforma en un nuevo tipo de discurso donde no todos los significados son legítimos e igualmente disputables⁴ (Campos-Medina, 2018; Atria, 2000). En otras palabras, un espacio legal se estructura mediante la promulgación y entrada en vigencia de definiciones jurídicas que hacen operativas nociones abstractas como pueden ser: los impactos ambientales, la contaminación, el riesgo, etc. (Campos-Medina y Larenas, 2012; Campos-Medina, 2018).
- La formación de un espacio legal, mediante la creación de un sistema de reglas que opera como un campo social diferenciado, lo cual determina la creación de relaciones

⁴ No se debe deducir de esta afirmación que la simplificación a la que hacemos referencia omite las múltiples interpretaciones a las que es posible someter un texto jurídico. Simplemente nos estamos refiriendo a la simplificación que, como señala Atria (2000), ocurre cuando un fenómeno social es desplazado hacia el campo legal, donde las soluciones entregadas por el derecho para problemas originados fuera de él, son o pueden, ser inapropiadas. En específico, para el caso ambiental, autores como Campos-Medina y Larenas (2012) muestran cómo el proceso de modernización ecológica implica una transformación discursiva en la política pública para dar cuenta de problemas ambientales. Así, la crisis ecológica es delimitada y definida discursivamente bajo cierto paradigma (que busca conciliar el desarrollo con la protección del medioambiente) y de forma simplificada (énfasis en el carácter estructural de los problemas medioambientales).

de fuerza entre diferentes actores legitimados en dicho espacio, que cuentan con poderes diferenciados de acuerdo a lo establecido en la norma y de acuerdo al funcionamiento práctico de la institución (Bourdieu, 2005; Bourdieu, 2014, Azuela, 2006).

- La resolución de conflictos con referencia al Derecho en ámbitos donde anteriormente no existía regulación específica. Es decir, se conforma un razonamiento legal altamente especializado y estandarizado que involucra al poder judicial (Blichner y Molander, 2005) como ocurrió con la creación de tribunales ambientales en Chile.

A partir de lo anterior, nuestro objeto de estudio se articula a partir de tres dimensiones del proceso de juridificación, esto es, tres aproximaciones distintas para dar cuenta de los efectos de la formación y funcionamiento de una institución jurídica:

1. **Juridificación como discurso.** En esta dimensión caracterizamos el proceso de formación de los Tribunales Ambientales (cuya ley se promulga en 2012) atendiendo a las motivaciones del legislador y a las restricciones que impone mediante las reglas de la legitimación activa.
2. **Juridificación como configuradora de prácticas sociales.** En esta dimensión nos centramos en el funcionamiento práctico de los TA's en el periodo 2013-2019. Allí, analizaremos el uso que hacen los actores en la instancia de los TA. Lo anterior, nos permitirá comprender qué tipo de actores se desarrollan en la práctica y cuáles son sus principales estrategias. Al mismo tiempo, a través de esta dimensión, daremos cuenta de quiénes se ven beneficiados y quiénes se ven perjudicados en esta instancia. Cabe señalar, que para este apartado, consideramos solamente el recurso de reclamación como unidad de análisis (62% de todas las causas ingresadas).
3. **Juridificación como nueva forma de expresión de conflictos.** En esta dimensión analizaremos la relación entre el proceso de formación y funcionamiento de los TA's, con la emergencia de conflictos socioambientales. Nos interesa mostrar cómo las restricciones impuestas por esta institución, pueden explicar parcialmente la emergencia de conflictividad socioambiental, en la medida que, al ser una instancia que restringe un acceso equitativo a la justicia

ambiental, obliga a los actores a buscar otras estrategias con el objetivo de evitar la instalación de un proyecto de inversión.

Retomando la idea planteada inicialmente, el caso del COVID-19 nos ilustra la relación entre el funcionamiento de las instituciones y sus efectos indeseados. Por supuesto, no se intenta afirmar aquí que las instituciones jurídicas socioambientales sean la principal causa de la conflictividad socioambiental o de la degradación ambiental, sino que intentamos poner de relieve que tienen un grado de responsabilidad en su ocurrencia, y aquello debe ser estudiado para producir mejores respuestas estatales en el futuro.

De esta forma, la presente investigación se estructura de la siguiente manera: terminada la problematización, daremos paso a la pregunta de investigación, objetivo general y objetivos específicos. Enseguida, se presentará nuestro marco teórico, donde expondremos las principales teorías, que nos ayudan a articular sociológicamente el concepto de juridificación, con el objetivo de responder a la pregunta planteada. En tercer lugar, presentaremos los antecedentes de investigación, a través de los cuales reconstruiremos el contexto sociopolítico en el que nace la institucionalidad ambiental en Chile, así como su trayectoria y principales características.

En esta sección también presentaremos una interpretación sociológica de la formación de dicha institucionalidad, con el objetivo de comprender, desde esta disciplina, su formación, trayectoria y funcionamiento. Cabe señalar, que otra parte de nuestros antecedentes se presentarán en el Capítulo 3, debido a que nos pareció más provechoso posicionarlos en conjunto con los resultados del mismo. A continuación de dicha sección, presentaremos nuestro marco metodológico, donde expondremos el enfoque y tipo de estudio, las técnicas de producción de información, así como las técnicas de análisis empleadas.

Terminadas las secciones precedentes, daremos paso a nuestros resultados, los cuales se distribuyen en tres capítulos. Cada uno se corresponde con una de las tres dimensiones de juridificación. Así, el capítulo 1 se titula “Los Tribunales Ambientales como discurso: Reconstrucción y características del espacio sociojurídico” en el cual analizamos la formación del espacio jurídico a partir de la ley 20.600. El segundo capítulo se titula “Los

Tribunales Ambientales analizados desde su funcionamiento. Actores y dinámicas de utilización del espacio sociojurídico”. En este capítulo analizamos las principales prácticas y efectos en los usuarios de esta institución. Finalmente, el tercer capítulo se titula “Los Tribunales Ambientales y su relación con la conflictividad socioambiental”, donde analizamos si efectivamente se puede establecer una relación entre los TA’s y la emergencia de conflictividad socioambiental.

En primer lugar, conviene señalar que para la producción de los resultados realizamos una revisión de la legislación vigente asociada, mediante un enfoque metodológico cualitativo. En segundo lugar, realizamos una sistematización de las reclamaciones ingresadas a los tres TA’s durante 2013 y 2019, documentos disponibles en los sistemas de consulta de causas en línea de cada tribunal. El análisis de estos datos, se realizó a través de un enfoque metodológico cuantitativo, mediante estadísticos descriptivos. Finalmente, utilizamos los datos disponibles en el “Mapa de conflictos socioambientales en Chile” del INDH, disponible en línea y permanentemente actualizados. El análisis de estos datos también se realizó a través de un enfoque metodológico cuantitativo.

Terminados nuestros resultados, se da paso a la sección de discusión, para posteriormente, finalizar esta investigación con nuestras conclusiones. En ambas secciones, daremos cuenta de los principales hallazgos de esta investigación, los cuales se resumen en:

1. El espacio conformado por los TA’s mediante la ley 20.600 restringe el acceso a la justicia ambiental, mediante las reglas de la legitimación activa.
2. Contrario a lo sostenido por la tesis de la judicialización de proyectos, son los titulares de los proyectos quienes más hacen uso de los TA’s.
3. El problema no parece ser cómo fallan los TA’s, sino las dificultades de acceso a la justicia ambiental, debido a las limitaciones impuestas por las características de dicho espacio.
4. Diversos conflictos socioambientales forman parte de las reclamaciones ingresadas a los TA’s, sin embargo, la judicialización de proyectos (asociada a estos conflictos) no son iniciados frecuentemente por las comunidades, sino por los titulares de proyectos con el objeto de revertir actos administrativos que imponen restricciones a su actividad empresarial.

Por último, el lector encontrará una sección de anexos, donde se presentan imágenes y tablas que contienen algunos de los resultados de la sistematización de información, cuya consulta puede ser de utilidad.

IV. Pregunta y objetivos de investigación

Pregunta de investigación:

¿Cuáles son las consecuencias de la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos en la realidad social entre 2012 y 2019?

Objetivo general: Caracterizar las principales consecuencias de la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos en la realidad social entre 2012 y 2019.

Objetivos específicos:

1. Caracterizar los efectos de la construcción del espacio sociojurídico de los Tribunales Ambientales en Chile a partir de la promulgación de la ley 20.600 en 2012.
2. Caracterizar los tipos de actores y las dinámicas utilizadas por éstos en los Tribunales Ambientales en Chile entre 2013 y 2019.
3. Identificar los efectos del funcionamiento de los Tribunales Ambientales en relación con la conflictividad socioambiental en Chile entre 2013 y 2019.

V. Marco teórico

En este apartado presentamos tres secciones con el objetivo de explicar, desde una perspectiva sociojurídica, el funcionamiento de las instituciones jurídicas y los efectos que estos pueden tener en la realidad social. Así, **la primera sección** es una breve nota acerca de la dimensión institucional del Estado. La importancia de esta nota, se debe a que consideramos que no es posible comprender el sentido y la eficacia del derecho de forma separada al Estado, pues este último es condición de existencia del derecho racional formal.

La segunda sección explica cómo ha ocurrido el proceso de juridificación, esto es, cómo el derecho ha colonizado progresivamente diferentes ámbitos de la realidad social, entre ellos, el socioambiental. Esta sección es relevante pues nos ayudará a entender, en conjunto con nuestros antecedentes, cómo la formación de la institucionalidad ambiental en Chile –y en específico, los Tribunales Ambientales– se pueden explicar a partir del proceso de juridificación.

Finalmente, **la tercera sección**, busca mostrar las consecuencias de la formación y funcionamiento de las instituciones jurídicas, desde una perspectiva de política pública. Esta sección nos ayudará a comprender cómo los Tribunales Ambientales afectan las características de los actores en disputa, así como las estrategias que estos utilizan a la hora de alcanzar sus objetivos.

Pese a que se presentan como secciones separadas, como veremos al finalizar este apartado, las tres perspectivas se articulan para estudiar diferentes dimensiones de los efectos de la formación y el funcionamiento de los TA's.

1. La dimensión institucional del Estado

1.1 El Estado como asociación de dominación política

Para Max Weber (2002) El Estado se funda en el derecho racional y en la burocracia profesional. El derecho racional permitió que el capitalismo contara con la estabilidad y la certeza necesaria para sus negocios, dado que supuso el despojo de los elementos mágico religiosos (propios del derecho material) transitando hacia un derecho formal, esto es, hacia “un derecho con el que se pueda contar lo mismo que con una máquina” (Weber 2002, p. 1050). Así, la alianza entre el Estado y la jurisprudencia formal favorecieron notablemente al capitalismo.

Weber (1969) desarrolla una definición de Estado a partir del concepto de “asociación política”, el cual entiende como una “relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima” (p. 84). De esta forma, el Estado moderno es entendido por el autor como “*aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto de territorio es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima*” (Weber, 1969 p. 83; Weber, 2002 p. 1056). Tanto la asociación política, como en particular el Estado, no se pueden definir por el contenido de lo que hacen, sino a partir de su medio específico: la coacción física.

En relación al Estado, Weber (2002) describe la presencia de un tipo específico de dominación: “la dominación legal con administración burocrática”. El fundamento de la legitimidad de esta clase de dominación es de carácter racional y descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando que entregan esas ordenaciones para ejercer autoridad. Mientras que la validez de esta, proviene de una serie de ideas entrelazadas entre sí: un Derecho de carácter racional que pretende ser respetado por los miembros de la asociación; el cual descansa en reglas abstractas estatuidas intencionalmente, donde corresponde a la judicatura su aplicación en casos concretos.

Allí, la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación dentro de los límites de las normas jurídicas; cuya obediencia es hacia un orden impersonal representado en el Derecho, dentro de una competencia limitada, racional y objetiva (Weber, 2002).

Por lo tanto, cuando estamos en presencia de esta clase de dominación, la obediencia se orienta hacia una regla estatuida, a la cual también estaría sujeto aquel que ordena, dentro de un marco de competencia concreta cuya delimitación y especialización se fundan en la utilidad objetiva y en las exigencias profesionales puestas a la actividad del funcionario (Weber, 2002). Estas características son especialmente relevantes en los conflictos socioambientales institucionalizados y judicializados, donde los criterios de decisión residen en cuestiones eminentemente jurídicas y técnicas; y pertenecen al conjunto de la administración burocrática del Estado.

1.2 Los Estados en Latinoamérica

Para el caso latinoamericano, si bien se observan similitudes con el desarrollo de los Estados modernos occidentales, su formación presenta particularidades. En primer lugar, la posición que ocupa América Latina, respecto a los países occidentales, en tanto productor de materias primas, no puede aislarse del desarrollo del capitalismo, la cobertura mundial que éste ha alcanzado y las lógicas impuestas por el mismo. Las que, expandidas por todo el mundo han formado una economía-mundo capitalista y un sistema-mundo capitalista, implantando una división internacional del trabajo y una separación mundial entre países centrales y periféricos (Wallerstein, 2004).

Como pudieron constatar los primeros estudios de la CEPAL (con base en el enfoque histórico-estructuralista, el modelo analítico centro-periferia y la identificación del deterioro de los términos de intercambio) la “periferia” consistía en un patrón específico de inserción en la economía mundial (Bielschowsky, 1998). En este sentido, la particularidad del Estado en los países latinoamericanos se vincula con el modo en que el capitalismo se estableció en cada país, como formación económica y social (Faletto, 1989).

La conformación de estos Estados implicó una contradicción: coexistía en ellos un Estado moderno con un ordenamiento constitucional, jurídico e institucional, junto con un modo de relación social de carácter tradicional. Dicha contradicción derivaría en una doble realidad: por una parte, la necesidad de vinculación con el moderno capitalismo internacional; mientras que, por otra, la necesidad de asegurar un dominio interno, cuya base de relaciones sociales no era capitalista en sentido estricto (Faletto, 1989).

La dualidad generada permitió el desarrollo de alianzas entre estratos sociales con intereses diferenciados, para los cuales el problema de la acción política no solo implicaba controlar el aparato estatal, sino además la posibilidad de definir en el Estado y mediante él un modo de relación (Faletto, 1989). Así, el carácter dependiente de la inserción de los Estados latinoamericanos en el mercado internacional se tradujo en retraso, por lo que fueron los propios Estados los encargados de fijar objetivos nacionales con la finalidad de alcanzar el desarrollo.

De esta forma, el Estado en América Latina cumple una función primordial en el relacionamiento con el centro económico, estableciendo, mediante legislación, el modo de operación de los grupos productores extranjeros incorporados en la producción local, actuando como mediador (Faletto, 1989). Sin embargo, aunque el Estado deba cumplir tareas importantes, la particular relación entre lo político y económico, le entrega condiciones de debilidad y un poder relativamente escaso, por lo que no se traduce en un Estado fuerte.

Lo resultante, es una lógica económica impuesta por el poder en el mercado internacional, la cual puede concordar con la lógica política de los Estados latinoamericanos, en algunos casos, pero con frecuencia también puede contraponerse a ella. En este sentido, se observa que, en aquellos países en los que se impone la lógica del mercado internacional, la tendencia es hacia un debilitamiento del Estado-nación, aun cuando se produzca un fortalecimiento del aparato Estatal, pues dicho aparato asegura la forma de dependencia. (Faletto, 1989).

De esta forma, podemos comprender al Estado moderno como una realidad histórica que se desarrolla intrínsecamente de la mano del capitalismo moderno, pero que para el caso

de América Latina presenta particularidades asociadas a la posición de periferia y a la debilidad que presentan sus Estados producto de esa inserción y de la forma en cómo el capitalismo se asentó en cada país. Con todo, sus características nos remiten a cuestiones institucionales expresadas en la estructura legal y burocrática, las cuales se encuentran condicionadas por esta forma de inserción.

1.3 El Estado como campo administrativo

De forma complementaria a lo anterior, para autores como Pierre Bourdieu (2014) el Estado es un principio de producción y representación del mundo social, el cual solo puede ser definido como un principio oculto que se puede advertir en las manifestaciones del orden público en sentido físico y simbólico. Para explicar lo anterior, el autor recoge la distinción entre “integración lógica” e “integración moral” del mundo social desarrollada por Durkheim. La integración lógica refiere a que, una determinada percepción y construcción de la realidad es posible en la medida que existe un acuerdo entre sujetos con las mismas categorías de pensamiento; mientras que la integración moral consiste en el acuerdo de dichos agentes respecto a un determinado número de valores (Bourdieu, 2014).

A partir de esta distinción, Bourdieu (2014) afirma que el Estado sería la base de ambos tipos de integración pues representa **el consenso fundamental sobre el sentido del mundo social**. Esto tiene como consecuencia que el Estado es fundamento de todo consenso, pero también de todo disenso, es decir, es también la condición del conflicto sobre el mundo social y de sus posibles formas de expresión. Por otro lado, en relación a la definición weberiana del Estado, Bourdieu (2014) señala que lo que se suele entender por Estado sería el “campo administrativo” el cual se define “por la posesión del monopolio de la violencia física y simbólica legítima (...) en la medida que el monopolio de la violencia simbólica es la condición de la posesión del ejercicio del monopolio de la propia violencia física” (p. 7).

Esto tiene como consecuencia que la categorización o producción de identidades sociales legítimas –una de las funciones más generales del Estado– comprendidas como: “principios de división universalmente reconocidos en los límites de una sociedad, sobre lo que no hay discusión” (Bourdieu, 2014 p. 15) sea posible a partir de la existencia de

dicho consentimiento. De esta forma, el Estado aparece como una *ilusión bien fundada* que existe esencialmente porque creemos que existe, colectivamente validada por el consenso, donde es este último el que permite fundamentar los efectos que le dan existencia (Bourdieu, 2014).

Estas acciones y la autoridad simbólica que las reviste, remiten a una especie de comunidad ilusoria de consenso último, en la cual los agentes participan consciente o inconscientemente (Bourdieu, 2014). A partir de allí, podemos comprender cómo un juicio, un reglamento o un mandato, en tanto actos de categorización, tiene efectos en el mundo: porque están dotados de toda la fuerza del orden social, del consentimiento que nace a partir de la participación en esa comunidad ilusoria.

1.4 El campo jurídico

Cuando Bourdieu (1993) analiza la génesis y estructura del campo burocrático⁵, muestra cómo la concentración de capital jurídico, va de la mano con un proceso de diferenciación que culmina en la construcción de un campo jurídico autónomo. En este sentido, el autor señala que el hecho de que el cuerpo judicial se organice y jerarquice, sumado a las progresivas conquistas de los juristas, permite la construcción de estructuras jurídico-administrativas que son constitutivas del Estado (Bourdieu, 1993).

La estructuración de este campo se encuentra doblemente determinada, primero, por las relaciones de fuerza que se dan en él (*punto de vista externo*) y, segundo, por la lógica de

⁵ Para el sociólogo Pierre Bourdieu, la sociedad moderna, en tanto sociedad diferenciada, no es una totalidad, sino un conjunto de campos con reglas relativamente autónomas que pueden ser llevadas a una lógica única (Martuccelli, 2013). **Un campo** es un microcosmos estructurado por relaciones objetivas entre posiciones y oposiciones, donde las relaciones constituyen el principio de las tomas de posición en su interior (Bourdieu, 2002). El posicionamiento de los agentes remite a una teoría de la dominación social basada en la conversión de diferentes formas de capital (económico, cultural, social y simbólico) y la posibilidad de conflicto entre quienes los ostentan (Martuccelli, 2013). Las oposiciones estarían ligadas a formas de capital específicas y a intereses diferentes, una competencia que enfrenta a los agentes, que orienta las alianzas que establecen, lo que producen o defienden (Bourdieu, 2002). Estos intereses orientan a los agentes en función de la posición que ocupan en la estructura social del campo. Lo anterior quiere decir que las estrategias de agentes e instituciones comprendidas en la lucha, dependen de esta posición y de la distribución del capital específico (Bourdieu, 2002). Para explicar lo anterior, Bourdieu introduce la noción de **habitus**, esto es, un sistema de disposiciones durables y trasladables, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes (Bourdieu, 2002).

las acciones jurídicas (*punto de vista interno*) (Hart, 1961; Bourdieu, 2005). En este campo operan reglas de conducta que determinan ¿qué es lo que está permitido hacer? y ¿qué no lo está? Así, las reglas, tienen un doble finalidad: ellas son necesarias para la administración de la justicia al mismo tiempo que contribuyen a que el espacio legal tienda a permanecer estable en cuanto a la distribución del poder en él (Bourdieu, 2005).

De esta forma, para comprender la dimensión simbólica del efecto del Estado hay que comprender el funcionamiento del microcosmos burocrático, analizando su génesis y estructura, así como la forma de producir un discurso performativo sobre el Estado (Bourdieu, 1993). Por este motivo, hay que abocarse particularmente a la estructura del campo jurídico para identificar los intereses genéricos de este cuerpo con competencia jurídica y los intereses que se imponen a cada uno de ellos (Bourdieu, 1993). En este sentido, la visión sociológica no puede ignorar la distancia existente entre la norma oficial y la realidad práctica con todos los incumplimientos que presenta (Bourdieu, 1993).

A partir de lo planteado hasta aquí, podemos ver que el estudio de los efectos de los TA's, debe ser abordado a partir de la interrelación entre las características de su estructura jurídica, y la manera en que, en la práctica, esta estructura interactúa con la realidad social (tanto al momento de su génesis, como una vez que la institución empieza a operar). Como hemos visto, las características del derecho a partir del cual se constituyeron instituciones como los TA's, no se pueden separar de las características de los Estados modernos; en el sentido que aquello condiciona el tipo de derecho existente y remite su administración a cuerpos burocráticos altamente especializados.

Al mismo tiempo su configuración produce efectos en la medida que el Estado representa una forma de consenso (respecto a los dos tipos de integración relativas a categorías y valores) que permite construir los modos de expresión del desacuerdo en la sociedad. En este sentido, al estudiarla, también estudiamos la manera en cómo los actores procesan institucionalmente sus conflictos. Por ello, las características de la conflictividad socioambiental no se pueden separar de las instituciones jurídicas que condicionan su expresión.

Como veremos más adelante, otra de las características del derecho (que lo posicionan como un objeto de estudio privilegiado para la sociología) es la manera en cómo

construye determinados tipos de actor. En este sentido, los actores existentes en la disputa de lo socioambiental, no pueden ser comprendidos de manera separada a la existencia de una normativa ambiental. Es esta normativa la que recoge y cristaliza determinados significados, mecanismos de solución de controversias, y orienta la creación de sus estrategias. Como resultado, las instituciones distribuyen el poder de manera diferenciada entre los distintos actores.

2. La juridificación de los fenómenos sociales

Analizar las instituciones jurídicas desde una perspectiva sociológica, requiere preguntarse por las posibilidades y condiciones en que un texto legal es producido por una determinada sociedad, y cómo este, una vez que entra en vigencia, comienza a transformar dicha realidad. Lo interesante de esta interrelación entre derecho y sociedad, es que durante el proceso de formación de instituciones jurídicas existen explícitamente presupuestos que buscan dar solución a un determinado problema social (o a un conjunto de estos) pero donde este problema es categorizado de forma específica a través de enunciados jurídicos.

Sin embargo, una vez que la institución comienza a operar en la realidad social, adquiere independencia tanto de los intereses como de los objetivos que motivaron su origen. Así, la institución puede dar solución al problema que motivó su origen (por supuesto, en distintos grados), pero puede ocurrir también que profundice dicho problema o que genere nuevos desafíos que no son posibles de anticipar al momento de su formación.

Notar la ocurrencia de este fenómeno y estudiarlo desde una perspectiva sociológica, nos permitirá comprender de mejor manera cuál ha sido el rendimiento efectivo del funcionamiento de una institución jurídica en términos de sus efectos. Como hemos señalado, la motivación tras su formación es dar solución a un problema social. Este problema manifiesta una serie de intereses y visiones en conflicto, dónde quién gana y quién pierde no queda solo determinado por la cristalización de la solución ganadora en un texto legal; sino que debe verse también en su operación.

Precisamente, es en el funcionamiento de una institución donde intervienen una serie de variables como las preferencias normativas de jueces y funcionarios, así como la relación con el conjunto de otras instituciones. De esta forma, la relación entre las condiciones de producción de una norma, la norma en sí misma y los efectos de su puesta en marcha en la realidad social, son posibles de explicar a través del proceso de juridificación.

Centrarse en la formación y en el funcionamiento de los TAs, nos permite observar cómo la propia sociedad se transforma en la medida en que juridifica sus expectativas. En este sentido, no importa qué tan autónomo pueda ser el derecho –especialmente visto desde su punto de vista interno (Hart, 1961)– pues este siempre es un fenómeno social (Azuela, 2006; Bourdieu, 2005).

2.1 Cinco dimensiones para comprender los procesos de juridificación

Blichner y Molander (2005, 2008) intentan sistematizar el concepto de juridificación, debido a la dispersión existente en la discusión tanto en la literatura del derecho como en la sociología jurídica. El gran problema identificado por estos autores es: ¿a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de juridificación? Y ¿cómo podemos plantear una definición que nos permita medirla en tanto fenómeno social?. Para ello, proponen cinco dimensiones que se nutren de la discusión contemporánea sobre juridificación (Jurgen Habermas, Gunter Teubner, Ingeborg Mauss, Alec Stone Sweet, entre otros) la que detallamos continuación (Blichner y Molander, 2005, 2008):

- i) **Juridificación como el establecimiento de una norma que añade competencias al sistema legal, ya sea por no estar regulada la situación real o por ampliar su regulación:** describe un proceso en el que se establecen o modifican normas constitutivas de un orden político con el fin de aumentar las competencias del sistema jurídico (por ej. cambios en la constitución de un país).
- ii) **Juridificación como expansión y diferenciación del Derecho:** proceso a través del cual una actividad queda sujeta a una regulación legal o a una más detallada. Se distingue entre expansión horizontal (cuando una ley se divide en dos o más leyes) y expansión vertical (cuando se especifica una ley para diferenciar entre un número creciente de casos). En este sentido, la expansión del derecho confiere

más poder discrecional al sistema legal y administrativo. Ejemplos de expansión de la ley pueden ser casos en que esta se aplica a nuevas áreas como: el derecho ambiental, derecho de familia, derecho del consumidor, etc.

- iii) **Juridificación como resolución de conflictos con referencia al Derecho:** esta dimensión da cuenta de cómo los conflictos en una sociedad se resuelven cada vez más por referencia al derecho. Allí, es posible distinguir entre: i) resolución judicial de conflictos ii) resolución de conflictos legales y iii) resolución de conflictos legos. Donde i) implica una forma altamente especializada y estandarizada de razonamiento legal que involucra al poder judicial.
- iv) **Juridificación como el incremento del poder de los tribunales o instancias de solución de controversias:** refiere al aumento del poder judicial, donde el juez pasa a ejercer un rol como emisor de normas. En esta dimensión, cuanto más indeterminación exista, más poder discrecional adquiere el sistema legal.
- v) **Juridificación como marco jurídico:** refiere a una tendencia social creciente donde los individuos se entienden a sí mismos y a los demás, a la luz de un orden jurídico común. En sociedades donde el Estado de Derecho es fuerte, los individuos tenderán cada vez más a verse a sí mismos como pertenecientes a una comunidad de sujetos legales con iguales derechos y deberes.

Estas cinco dimensiones han sido utilizadas para estudiar la juridificación de diferentes fenómenos sociales (Martín y Healey, 2020; Maffeo, 2020; Merlinsky, 2017; Cázares, 2012, entre otros) donde destaca el estudio de la cuestión ambiental a partir de este concepto (Martín y Healey, 2020).

Para el caso chileno, como veremos, algunos de los fenómenos que justifican la existencia de un proceso de juridificación de la cuestión ambiental, son: 1) la formación de un espacio de discusión ecológica a nivel internacional y nacional 2) la transformación de esa discusión en expectativas políticas por parte de diversos actores y el desarrollo de conflictos en torno a algo como el “medioambiente”⁶ 3) el surgimiento de una política

⁶ La discusión ecológica en el escenario política a nivel mundial comienza en la década de 1960 con el trabajo de Rachel Carson “Primavera silenciosa”, primer diagnóstico sobre el medioambiente y el inicio de este debate (Alonso y Antonovica, 2011). Para el caso chileno, Ulianova y Estenssoro (2012) recrean el surgimiento de un ambientalismo chileno, donde destaca el rol de las ONG y otras organizaciones internacionales, desde la década de 1970 hasta el año

medioambiental con carácter internacional⁷ 4) la creación de una política medioambiental a nivel nacional, como ocurrió en Chile con la creación de la Constitución Política de 1980, especialmente en su artículo 19 N° 8; la creación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (ley 19.300) en 1994; la ley 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) en 2010; y, la ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales en 2012; entre otras. En el apartado de antecedentes profundizaremos más sobre la formación de la institucionalidad ambiental en Chile.

2.2 La visión sociológica

En una línea similar, autores como Antonio Azuela (2006), comprenden la juridificación como el proceso social a través del cual las expectativas normativas que se forman en una determinada esfera social se convierten en enunciados jurídicos y pasan, paulatinamente, a ser incorporados en el horizonte cultural de los actores (similar a las dimensiones b., c. y e. de Blichner y Molander (2005)).

Para ser incorporados en ese horizonte se deben haber desarrollado previamente procesos de selección en el campo ambiental que condujeron a una agenda reconocible por parte de los actores que participan en ella. Esto quiere decir que previo al desarrollo de procesos de juridificación, a nivel social se tiene que contar con ideas (aunque dispersas) sobre medioambiente, cambio climático, contaminación, impacto ambiental, recursos naturales, conflictos ambientales, etc.; así como visiones normativas sobre la relación entre medio ambiente y sociedad.

2000. Posteriormente se ve un cambio en la acción colectiva asociada a la cuestión ambiental, pues son las comunidades las que poco a poco se comienzan a involucrar de forma más activa.

⁷ Hitos vinculados fueron la Conferencia de Estocolmo convocada por la ONU en 1972, que motivó la Declaración sobre el Medio Humano y significó el nacimiento de la política medioambiental con carácter internacional (Van Hulst, 2011). Un año después se conformó el primer programa de acción en política de medioambiente por la Comunidad Económica Europea (Alonso y Antonovica, 2011). Posteriormente, se sumaron las conferencias de Nairobi en 1982, Río de Janeiro en 1992, Johannesburgo en 2002, la Cumbre de la tierra (Río+20) en 2012, entre otras (Alonso y Antonovica, 2011). La historia de la ley de la LBGMA señala de forma explícita como estos hitos internacionales marcaron un precedente para que Chile se abriera a legislar y crear las bases para una institucionalidad ambiental.

En consecuencia, el derecho ambiental se puede entender como la recreación de un conjunto de expectativas generadas en el campo ambiental –esto significa fuera del derecho– que son seleccionadas, procesadas y simplificadas en la forma de enunciados jurídicos, vale decir, que ahora son comprendidas y disputadas en el campo del derecho (Azuela, 2006). De esta forma, el discurso jurídico se presenta como una nueva manera de representar el conflicto social.

A este respecto, conviene mencionar, que Azuela (2006) recupera el concepto de “traducción” de Bruno Latour, para comprender la forma en que un conflicto social es redefinido cuando entra al mundo del derecho. Por ejemplo, para el caso de los TA’s, sucedería que, cuando un conflicto se judicializa, aparecen relaciones de poder que son propias del campo del derecho. Este acontecimiento puede afectar el resultado del conflicto, pero no es completamente absorbido por lo jurídico, sino que es redefinido (traducido); pues puede conservar las características y representaciones propias del campo de origen (en este caso, el campo ambiental).

Así, si centramos nuestra atención en los tipos de actores que se forman a partir de este proceso, vemos que el discurso jurídico socioambiental produce y reproduce sujetos sociales, donde las capacidades de cada actor están determinadas por las condiciones producidas y reproducidas por las instituciones jurídicas (Azuela, 2006; Bourdieu, 1993). En efecto, la entrada en operación de una institución jurídica (lo que en español se entiende como “promulgación” y en inglés se identifica como “enactment”) supone un proceso de juridificación de una esfera de la vida social, lo que involucra limitar un espacio exclusivo de competencia regulatoria, así como una serie de definiciones que permitirán la operación legal-ilegal en este campo. Donde, para el ámbito socio-ambiental, se ha observado una transferencia creciente de cuestiones al campo del derecho, por lo que la capacidad de este último para condicionar la disputa de lo socio-ambiental es cada vez mayor (Azuela, 2006).

En consecuencia, es mediante la reformulación del conflicto en el ámbito del derecho, donde podemos notar cómo surge una nueva forma de conflictividad, la que se encuentra condicionada por las categorizaciones entregadas por el propio sistema jurídico. Entonces, el derecho –en tanto discurso– modifica y reconstruye relaciones sociales, por

lo que no es meramente constatativo, descriptivo o valorativo, sino que es también “un discurso operativo, un discurso-acción que produce consecuencias concretas en la distribución del poder”⁸ (Pezzano et al. 2019 p. 197). De esta forma, el derecho, en tanto práctica social, se posiciona como un objeto privilegiado del estudio sociológico, ya que ha aumentado su incidencia en los procesos de transformación socioambiental.

Para observar lo anterior, es necesario poner atención a formas de juridificación como la legislación, el procesamiento de casos individuales y la difusión de categorías jurídicas entre los actores del ámbito socioambiental (Azuela, 2006). Asimismo, es necesario mirar al derecho “desde afuera” examinando los usos sociales y políticos que los actores le han dado a dicho cuerpo legal (Azuela, 2006). Es por ello, que, en este proceso, el derecho como discurso construye, cambia y constituye relaciones sociales, marcando el límite de lo permitido y lo prohibido; al tiempo que se encuentra condicionado por las estructuras sociales vigentes (Pezzano et al. 2019).

2.3 La crisis del derecho racional y los problemas derivados de la juridificación

Ahora bien, el proceso de juridificación no está exento de tensiones, pues, como señala Atria (2000), el precio que se paga por el desplazamiento hacia el campo legal, es que las soluciones entregadas por el derecho para problemas que se originaron fuera de él son, o pueden ser, inapropiadas. Esto, debido a que los casos pueden estar constituidos sobre situaciones que el derecho omite o bien que la ley ordena no considerar. De igual manera puede ocurrir lo contrario, que la ley demanda considerar situaciones que no se encuentran contenidas en los casos, lo que significa que la realidad social empieza a ser moldeada según las demandas del derecho (Atria, 2000).

⁸ Adicionalmente, la manera en que ciertas reglas imponen formas de reparación respecto de acciones, al mismo tiempo que castigan otras, define formas de saber, dominios de objeto y en última instancia, tipos de subjetividad (Foucault, 1973). Desde esta perspectiva, el derecho actúa como generador de modos de objetivación social al mismo tiempo que construye sujetos divididos y enfrentados entre sí. Estos enfrentamientos son los efectos del poder, en la medida que éste no opera directamente sobre los otros, sino que actúa limitando sus acciones y estructurando el campo de acción de lo posible (Foucault, 1988).

Por otro lado, para autores como Teubner (2005), el proceso de juridificación se caracteriza por la rematerialización del derecho formal. Por “rematerialización del derecho” se entiende un proceso en el que el sistema legal se especializa de forma creciente en su función de crear expectativas mediante la regulación de los conflictos. A medida que el derecho abarca más esferas de la vida social, más desarrolla y refina normas o procedimientos que pueden usarse para el control del comportamiento en vistas de un resultado futuro (Teubner, 2005). Este fenómeno es consecuencia de la expansión de los aparatos estatales, y de la formalización del derecho. Paradójicamente, la “crisis del derecho moderno” se relaciona con la insuficiencia del modelo de racionalidad, descrito por Weber (2002), dominante hasta hace algunas décadas. Por su propia naturaleza, la formalización produjo el fenómeno de rematerialización en la búsqueda por abarcar cada vez más esferas sociales (Teuber, 2005).

Así, la “crisis del derecho moderno” explica la incapacidad actual de este, para regular sistemas que son cada vez más autónomos. En sociedades con altos grados de diferenciación funcional se observa una indiferencia entre estos sistemas sociales. Es decir, si los mecanismos de resolución de problemas se ocupan de asuntos cada vez más específicos y se carece de un enfoque integrador, se diluye la posibilidad de coordinar acciones conjuntas. En estos casos se presentaría lo que Teubner (2005) denomina “mutua indiferencia”, donde el derecho oscilaría permanentemente entre posiciones de autonomía y de heteronomía, como consecuencia de su dependencia e independencia simultánea con relación a los otros discursos de la sociedad.

Para entender lo anterior, podemos pensar en una situación en la que grupos ambientalistas presionan al gobierno para la aprobación de una ley que regule el tratamiento de desechos tóxicos producidos por hospitales. Dicha medida, sería adecuada desde un punto de vista medioambiental (técnico y de seguridad), pero desde un punto de vista económico podría resultar muy costoso. Asimismo, podría pasar que las empresas privadas, encargadas del tratamiento de estos desechos, consideren que es poco rentable el negocio y deciden aumentar sus precios, ante lo cual los hospitales serían incapaces de pagarlo.

Frente a esta situación es altamente probable que haya un incumplimiento de la norma y todo siga funcionando como antes, o bien, se produciría un aumento del gasto en hospitales para dar cumplimiento a la norma, provocando en los casos más graves el cierre de estas instituciones.

A modo de síntesis

Como vemos, la juridificación, en tanto aparataje conceptual, nos permite comprender los efectos del derecho y de las instituciones jurídicas en la sociedad. Primero, porque da cuenta de un proceso histórico del derecho, esto es, i) la existencia de un derecho material, ii) producto de la formación de los Estados y del desarrollo del capitalismo, el paso hacia un derecho racional formal iii) producto de esto último, se produce una expansión del mismo hacia otras esferas de la sociedad, que exigen soluciones cada vez más especializadas iv) se da inicio a una crisis del derecho racional formal, el cual se rematerializa y es incapaz de generar soluciones integrativas en un mundo cada vez más complejo y globalizado.

Lo anterior, nos permite comprender cómo se transforma la sociedad en la medida que se juridifica. Esta transformación se puede observar, al menos, a partir de cuatro preguntas: i) ¿qué ocurre con el espacio social juridificado? (esto es, ¿qué visión se impuso?, ¿qué ideas la explican desde el nivel social?) ii) ¿cómo aquello condiciona la transformación de los actores con nuevas capacidades (grados de poder) y estrategias (cursos de acción)? iii) ¿cuáles son las reinterpretaciones y acomodaciones que hacen los actores en función de este nuevo espacio social? iv) ¿de qué manera se configura el conflicto a partir de la juridificación de una nueva esfera?.

Como hemos señalado, la manera de responder a estas preguntas, es a través de la revisión del espacio jurídico construido por una norma; así como la revisión de los usos que los actores dan en la práctica a las soluciones ofrecidas por esta, y de las limitaciones existentes, en función de la distribución del poder.

3. Instituciones jurídicas, cambio institucional y configuración de actores

Con el objetivo de profundizar en el proceso de interacción entre instituciones jurídicas, cambio institucional y actores sociales; en este apartado revisaremos de manera breve, algunos enfoques utilizados para el análisis de las Políticas Públicas (en adelante “PP”) desde la Ciencia Política.

Respecto al cambio institucional y su relación con los grupos de interés, autores como Skocpol (1992) muestran que la manera en cómo se ha explicado este proceso, en la investigación de PP, puede seguir más de un camino. En primer lugar, se ha argumentado que las PP producen una suerte de “botín” que provee a los sujetos –que entran en contacto con ella– una motivación para movilizarse en miras de la mantención, expansión, reforma o eliminación de dicha PP. En segundo lugar, una PP puede crear un nicho que puede ser aprovechado por un “emprendedor político” para superar las dificultades de la acción colectiva y afianzarse como un actor relevante. Finalmente, una PP puede fortalecer a un grupo de interés en desmedro de otros, otorgándoles un acceso más sencillo hacia los encargados de la toma de decisiones.

Desde perspectivas más vinculadas a las teorías de la acción racional, es posible afirmar que las instituciones formales distribuyen recursos (tanto materiales como simbólicos), creando incentivos que contribuyen a definir las alternativas disponibles para los actores; lo cual influye inevitablemente en la acción política (Pearson, 1993). Sin embargo, es relevante considerar que para autores como Skocpol (1992) la actividad de los grupos de interés suele ser posterior a la adopción de una PP, en lugar de precederla en el tiempo. Al mismo tiempo, la PP puede inhibir la formación de grupos de interés a través del mismo esquema de distribución de recursos y creación de incentivos (Skocpol, 1992).

Por su parte, Esping-Andersen (1993) ha mostrado que las PP pueden influir de forma importante en las personas. Este autor, argumenta que los Estados de Bienestar estructuran la experiencia cotidiana de prácticamente todos los ciudadanos/as. En efecto, la distribución de recursos y la creación de incentivos por parte de estos Estados se puede rastrear a lo largo de la vida de una persona. De acuerdo con el autor, las PP crean incentivos para que la gente actúe de tal manera que la PP quede más o menos fija (Esping-Andersen, 1993)

Desde el enfoque de North (1990) las PP obligan a los individuos a tomar decisiones que no son fácilmente reversibles. Esto, a su vez, condiciona el desarrollo de futuras PP, pues ciertas reformas aparecen como impracticables. Esta es también la razón por la que la ciencia política tardó en prestarle atención a este fenómeno, ya que, en lugar de presenciar un conflicto político, el observador se enfrenta a la ausencia de decisión.

Sin embargo, los individuos, al tomar una decisión, lo hacen en un escenario de complejidad e incertidumbre. Una teoría exclusivamente centrada en la distribución de recursos y la creación de incentivos (que se decanta generalmente en un análisis de costos y beneficios) no logra hacer justicia a la psicología humana (Pearson, 1993). Por otra parte, la información y el conocimiento son recursos escasos distribuidos desigualmente. De esta forma, y con el objetivo de solventar estas deficiencias, enfoques como el “policy feedback” muestran cómo las PP se pueden comprender como el desarrollo de procesos de aprendizaje político.

Un aspecto importante para la corriente del “policy feedback” es el rol de aquellos actores cercanos al proceso de elaboración de PP. En otras palabras, la política es decisión, pero también conocimiento. Los actores políticos relevantes se dan cuenta de que existen problemas como resultado de sus experiencias en iniciativas pasadas, por lo que el desarrollo de un programa puede basarse en estas percepciones. Dado el escenario de complejidad e incertidumbre en el que los actores relevantes toman las decisiones, es usual que los cambios que proponen estén basados en las iniciativas pasadas y que, de este modo, se favorezcan cambios marginales e incrementales.

En este sentido, para Pearson (1993), la mejor manera de entender el impacto de las PP es comparándolas con una “caja de herramientas”, desde la cual los actores extraen los símbolos y los argumentos que emplean para desarrollar interpretaciones que le otorguen sentido al mundo que los rodea. Con todo, se debe tener presente el papel de los sesgos cognitivos en el proceso de aprendizaje. Estos hacen que los individuos acomoden la información nueva en lo que ya conocen, lo que muchas veces implica un grado de distorsión de la misma (Pearson, 1993).

Para Pearson (1993) el impacto de una PP también se puede observar en los efectos que provoca en sus usuarios. En efecto, las personas comúnmente se esfuerzan por interpretar el entorno que las rodea y las consecuencias de sus propias acciones, por lo que, las PP permiten a los usuarios formarse identidades, objetivos y estrategias. Por otra parte, un programa puede buscar la atención de la gente o por el contrario no contemplarla (como ocurre con muchas exenciones tributarias, conocidas únicamente por los expertos). Todo esto es importante para la percepción que se tenga de los intereses en juego, del trabajo realizado por los representantes, de los potenciales aliados y del tipo de estrategia que asuman. La asimetría que crea la información o la falta de ella, crea así, un espacio para la manipulación estratégica en el diseño de las PP.

A partir de lo expuesto en esta sección, vemos que los TA's, en tanto Política Pública, puede afectar la manera en que los actores acceden a la disputa de lo socioambiental, sobre todo si consideramos lo excesivamente técnico que es este ámbito. Asimismo, vemos que las PP están sujetas a una serie de restricciones que implican la ocurrencia de cambios incrementales con mayor probabilidad, antes que transformaciones drásticas.

Como veremos, la formación de la institucionalidad ambiental, si bien ha presentado cambios a lo largo del tiempo, su enfoque basal (esto es, compatibilizar desarrollo económico y cuidado del medioambiente) sigue siendo el mismo, donde los TA's no son la excepción. También, podemos observar la importancia del rol de aquellas personas que tienen un rol importante en la formulación de una PP, pues dependiendo de los incentivos con los que cuenten, se orientarán a generar pequeños cambios; y también, dependiendo del tipo de política, pueden provocar en su diseño la exclusión de ciertos actores, ya sea de manera explícita o por la dificultad de acceso tanto a la información como a la comprensión del proceso.

4. Operacionalización conceptual

A partir de lo expuesto en el marco teórico, y según nuestros objetivos de investigación, en la Tabla 1, se muestra la primera parte de la operacionalización del concepto de juridificación.

Tabla 1: Operacionalización del concepto de Juridificación.

Objetivo general	Objetivo específico	Juridificación	Efectos
<i>Caracterizar las principales consecuencias de la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos en la realidad social entre 2012 y 2019</i>	1. Caracterizar los efectos de la construcción del espacio sociojurídico de los Tribunales Ambientales en Chile a partir de la promulgación de la ley 20.600 en 2012.	Como discurso [Azuela (2006), Bourdieu (1993, 2005), Blichner y Molander (2005), Skocpol (1992)]	Cuerpo normativo responde a la historia del campo; donde se cristalizan los intereses de los actores que formaron parte de su formulación. Define virtualmente actores a través del establecimiento de quienes pueden acceder y bajo qué condiciones.
	2. Caracterizar los tipos de actores y las dinámicas utilizadas por éstos en los Tribunales Ambientales en Chile entre 2013 y 2019.	Como configuradora de prácticas sociales. [Azuela (2006) Bourdieu (1993, 2005) Pierson (1993), Skocpol (1992), Esping-Andersen (1993), North (1990)]	Los actores reaccionan a los incentivos institucionales utilizando a los TA's para alcanzar sus objetivos. Se presentan en la práctica grupos excluidos o sub-representados como consecuencia de las limitaciones establecidas por la normativa.
	3. Identificar los efectos del funcionamiento de los Tribunales Ambientales en relación con la conflictividad socioambiental en Chile entre 2013 y 2019.	Como nueva forma de expresión de conflictos [Azuela (2006) Bourdieu (1993, 2005) Blichner y Molander (2005), Pezzano, (2019)]	Debido a la incorporación de nuevas esferas de lo social en el campo del derecho, se regulan los conflictos existentes en el campo de origen (campo ambiental) a través de las reglas establecidas por el derecho (campo jurídico). Aquello implica una transformación del conflicto, pues adquiere nuevas características.

Fuente: elaboración propia a partir de lo expuesto en el marco teórico.

VI. Antecedentes empíricos

La presente sección se articula en dos grandes apartados y su objetivo principal, es entregar al lector las herramientas necesarias para comprender los resultados de esta investigación. **Primero**, porque para comprender los resultados (*outputs*) de los TA's, se requiere comprender, a su vez, el contexto general en el que se forma la institucionalidad ambiental nacional. Esto, pues cada institución representa una solución particular que se articula en una estrategia global con la cual el Estado da respuesta a la problemática socioambiental.

Segundo, y teniendo en cuenta lo anterior, el lector debe contar con información sobre las funciones que cumplen otras instituciones ambientales en dicha estrategia estatal. Como veremos, gran parte de lo que los TA's hacen en la práctica es procesar reclamaciones que se relacionan con los *outputs* de instituciones como el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y otras instituciones con competencia ambiental.

Así, en el **primer apartado**, entregamos antecedentes que permitirán al lector comprender:

- 1) El proceso de formación de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente o “Ley marco” y sus principales características.
- 2) Las críticas a este modelo y el contexto en el cual se visualiza la necesidad de transformar parcialmente esta institucionalidad.
- 3) El proceso de formación de la nueva institucionalidad a partir de 2010, con la cual se crean el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

En el **segundo apartado**, en cambio, haremos una interpretación sociológica de la trayectoria antes descrita. Así, a través de perspectivas como la “modernización ecológica” (Campos-Medina, 2018) y la “juridificación”, entregaremos las claves para comprender sociológicamente el proceso de formación de la institucionalidad ambiental nacional.

1. Formación de la institucionalidad Ambiental en Chile

1.1 Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente o LBGMA (1994-2010)

Durante el siglo XX y especialmente desde la década de 1960, la preocupación por la contaminación y el uso indiscriminado de recursos naturales fue aumentando paulatinamente en Chile (Camus y Hajek, 1998). El país ratificó diferentes acuerdos internacionales de contenido ambiental (Aliste y Urquiza, 2010) a la vez que la búsqueda del desarrollo económico incentivó la creación de organismos estatales encargados de la planificación del fomento económico del país y de corporaciones privadas destinadas al estudio, reconocimiento y evaluación de los recursos naturales (Camus y Hajek, 1998).

Posteriormente, los procesos de liberalización comercial llevados a cabo durante la dictadura, provocaron un aumento de la inversión extranjera en el país, promovida a través del Decreto Ley 600 (Estatuto de Inversión Extranjera) de 1974, el cual tenía como fin generar un proceso de atracción de capitales a sectores específicos de la economía (INAP, 2016). En estas condiciones, la intensificación de exportaciones de recursos naturales –principalmente la línea base (compuesta por minería, pesca y recursos forestales) – como motor de inserción en la economía internacional, fue provocando un acrecentamiento de las macro presiones ambientales (INAP, 2016).

A pesar de las iniciativas mencionadas, es sólo durante la década de 1980 que ocurre el primer hito normativo claro en el derecho ambiental chileno, dado que se incluye en la nueva Constitución Política de la República (1980) el “Derecho a un medioambiente libre de contaminación” en el artículo 19 N°8 (Boettiger, 2010)⁹. Este artículo indica que es deber del Estado velar por que el derecho a un medioambiente libre de contaminación no se vea afectado.

⁹ Artículo 19 n° 8: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

La protección de este derecho en la Constitución fue una cuestión de importancia decisiva, pues buena parte de la discusión posterior giró en torno a su interpretación, en el sentido de los límites –que éste puede imponer o no– a otros derechos constitucionales como el derecho de propiedad o a la libre actividad económica (Katz y Del Fávoro, 1993). Si bien es cierto que el artículo 19 N°8 busca proteger el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, no lo hace con la fuerza necesaria para garantizar su protección efectiva, como consecuencia de la adopción de un sistema económico neoliberal, especialmente en lo relativo a la intervención gubernamental sobre la economía (Guiloff, 2011)¹⁰.

Si atendemos al contexto en el que esta ley se forma y entra en vigencia, vemos que la década de 1990 coincidió con la vuelta a la democracia y con el fin de la guerra fría, momento en que el sistema democrático emergente comenzó a articularse en medio de la construcción de una nueva agenda global y la reconstrucción del sistema de actores internacionales (Estenssoro y Ulianova, 2012). Así, se comenzó a hacer cada vez más evidente el grado de globalización económica y de las comunicaciones, sumado a la redefinición de la localización geopolítica mundial de los Estados. Durante esta década, en Chile se avanzó en “procesos de apertura comercial, firma de tratados de libre comercio con países “desarrollados”, liberalización financiera, monetaria y comercial de las economías, políticas de privatización productiva” entre otras (Boccardo y Ruiz, 2014 p. 767).

En paralelo, se fue conformando un movimiento ambientalista y las políticas transnacionales de cooperación para el desarrollo, se asociaron definitivamente al concepto de lo “sustentable” (Moraga, 2010; Estenssoro y Ulianova, 2012; Cordero et al., 2017). La Convención de Río de 1992 –que Chile ratificó–, implicó que el medioambiente se presentase como un eje orientador del desarrollo.

¹⁰ Guiloff (2011) considera que el carácter neoliberal de la constitución se expresa respecto a la protección del medioambiente mediante el establecimiento de dos instituciones: las reservas legales y el sometimiento del establecimiento de restricciones a los derechos de contenido económico a estándares de especificidad. Así, para satisfacer el inciso 2 no solo se debe ponderar el peso de un derecho respecto a otro (cuál pesa más según el caso), sino que además debe haber un acuerdo sobre cómo especificar bien la restricción que se establecerá al derecho que se encuentra en colisión.

Así, la protección ambiental se planteó como un elemento *del* desarrollo y no necesariamente como un obstáculo al mismo, propiciando un proceso de modernización ambiental en el país (Folchi, 2010; MMA, 2016). Por tanto, la democratización, el retorno de las compañías trasnacionales, la internacionalización de la economía y la relevancia que adquirió el medioambiente como eje de la política internacional; facilitaron un buen escenario para legislar en torno a una ley sectorial en Chile.

En este contexto, el 14 de septiembre de 1992 ingresó al Senado, a través de mensaje del ejecutivo, el proyecto de ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA). La cual fue promulgada y publicada como Ley 19.300 en marzo de 1994. La LBGMA, fue conocida como “Ley Marco”, debido a que explícitamente se señaló en su formulación que su propósito era servir como “base” o “marco” para la regulación ambiental general, teniendo, no obstante, un carácter de ley ordinaria o común (BCN, 1994; Boettiger, 2010). La legislación pretendía inaugurar así, el primer cuerpo normativo que recogiera de forma integrada y global los principales temas ambientales, otorgando fundamento a los cuerpos legales posteriores.

De esta forma, la formación de la LBGMA en nuestro país, estuvo motivada por:

- a) La influencia del contexto internacional, especialmente en lo relativo a la incorporación institucional del principio de sustentabilidad y aquellos derivados de la Declaración de Río (1992), así como de otros tratados internacionales ratificados por Chile.
- b) La necesidad de una respuesta empresarial en los sectores que exportan a países de la OCDE (OCDE, 2005).
- c) Las primeras evidencias del impacto en la salud producto de la actividad económica desarrollada en las décadas previas (Folchi, 2010; OCDE, 2005).
- d) La transición a la democracia experimentada por el país y las consecuencias de la adopción de un modelo de orientación neoliberal en dictadura (especialmente en relación con la regulación de la actividad empresarial y la orientación de la acción estatal) (Folchi, 2010; Canessa y García, 2016).
- e) La necesidad de dar garantía y aplicabilidad al Artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República (BCN, 1994).

- f) Las dificultades presentadas por la reglamentación ambiental variada, dispersa y por la falta de fiscalización efectiva (Cordero, 2010).

Durante la discusión parlamentaria, el debate giró en torno a tres posturas. La primera, de carácter más ambientalista, consideraba que el proyecto de ley no manifestaba una real preocupación por el medioambiente, y que en ella primaba un criterio demasiado economicista¹¹. Otras posturas sostenidas por el gremio empresarial se inclinaban hacia la necesidad de “equilibrio” entre derechos constitucionales y de la construcción de un marco normativo que impidiera la vulneración del derecho de propiedad o el derecho a desarrollar una actividad económica libremente (Katz y Del Fávoro, 1993). También, en relación con la “objetividad” de los estándares de calidad ambiental para que “no sigan dependiendo de meras decisiones administrativas”. Finalmente, una tercera postura, sostenida por parte del oficialismo, se inclinaba por la necesidad de que el Desarrollo debía incorporar a la sustentabilidad como uno de sus pilares, dado que no eran objetivos incompatibles, sino que complementarios (BCN, 1994).

En efecto, en el mensaje que acompañó el ingreso de este proyecto, el entonces presidente, Patricio Aylwin señaló que: *“la protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente a la búsqueda del desarrollo”* (BCN, 1994). Si bien en esa oportunidad, Aylwin reconoció la dificultad que enfrentaban los países “subdesarrollados” para conciliar el crecimiento y la preservación de la naturaleza, lo calificó como un dilema *más aparente que real* (BCN, 1994).

La solución a este dilema, tanto para el poder ejecutivo como para muchos actores del establishment nacional y mundial, estaba en los arreglos institucionales, a través de los cuales era posible construir crecimiento, desarrollo y equidad; y al mismo tiempo, proteger el patrimonio ambiental de una nación. Esto, pues mediante “mecanismos adecuados”, era posible dar solución al dilema que opone fines aparentemente

¹¹ Ejemplo de ello es la percepción de que “la legislación solo otorga seguridad a los empresarios y el cuidado al medioambiente aparece solo como requisito formal (...) para la concesión de créditos internacionales” (Camus y Hajek, 1998 p. 38).

irreconciliables, es decir, a través de la formación de una institucionalidad ambiental “moderna y realista” (BCN, 1994).

De esta forma, la LBGMA buscó enfrentar los desafíos antes descritos, a través de un modelo coordinador mediante la CONAMA¹² y un órgano de dirección superior, el “Consejo de Ministros” (Cordero, 2010). En materia de *política y regulación* el objetivo fue desarrollar una política ambiental nacional, definiendo los principios rectores y los objetivos básicos que el país se proponía alcanzar en materia ambiental, de tal manera que fueran compatibles con el crecimiento económico.

Una de las funciones más importantes de la CONAMA era la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual se transformó en el principal instrumento de gestión ambiental del país. El SEIA se inspiró en los principios de *prevención, gradualidad y participación*. Respecto al primer principio, el SEIA buscaba que la evaluación de impacto ambiental se desarrollara **previamente** a la puesta en marcha de los proyectos, con la finalidad de evitar impactos adversos o para generar medidas con el fin de mitigarlos.

Respecto al segundo principio, éste se aprecia en el hecho que no todos los proyectos deben someterse a él, sino solo aquellos que son susceptibles de causar impacto ambiental¹³. Finalmente, lo “participativo” se observa en que la participación ciudadana

¹² Respecto a la *gestión ambiental*, la Ley dotó al Estado de instrumentos de gestión ambiental como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), normas de calidad y de emisión, planes de prevención, áreas protegidas y educación ambiental. Respecto a la *fiscalización*, las competencias sectoriales se mantuvieron intactas, quedando a cargo de los ministerios, organismos y funcionarios públicos pertinentes. Finalmente, la Ley creó una *institucionalidad ambiental* a través de la CONAMA, dotándola de una estructura administrativa para coordinar y ejecutar las políticas ambientales del país, velar por su aplicación y por el acatamiento de la normativa jurídica ambiental (BCN, 1994).

¹³ El Derecho Ambiental se construye sobre la base de principios jurídicos que nacen en el ámbito internacional. La preocupación por el desarrollo sustentable exigía que el derecho ambiental se anticipara a los desastres con el fin de evitarlos (Moraga, 2010). Por ello, los principios preventivo y precautorio impregnaron al derecho ambiental internacional con una óptica de largo plazo, que busca proteger los intereses de las generaciones futuras (Moraga, 2010). El **principio preventivo** consiste en evitar que se produzcan los problemas ambientales y no intentar superarlos una vez producidos (BCN, 1994). Sin embargo, a medida que crecía la preocupación sobre el medioambiente, toma fuerza el **principio precautorio**, que va más allá del principio preventivo, pues llama a tomar medidas anticipadas no solo cuando los riesgos son conocidos, sino además cuando no existen certezas de los mismos (Moraga, 2010). No obstante, la ley 19.300 consagraba el principio preventivo, pero no el precautorio (Moraga, 2010). Sumado a ello,

adquiere un estatus legal (MMA, 2016). Al respecto, cabe señalar que se trató del primer proceso administrativo que expresamente incluyó la participación ciudadana entre sus procedimientos.

Así, de acuerdo con este marco normativo, deben someterse al proceso de evaluación ambiental del SEIA todos los proyectos de inversión o actividades que sean susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases de desarrollo. Donde, el impacto ambiental queda sujeto al listado taxativo del artículo 10 de la ley 19.300. En consecuencia, es la propia ley la que define “impacto ambiental” a través de una tipología de proyectos para los cuales es obligatorio ingresar al SEIA¹⁴.

Una vez que el proyecto termina el proceso de evaluación ambiental, las autorizaciones y permisos son entregados mediante una “Resolución de Calificación Ambiental” (RCA), actividad exclusiva del SEIA. En la RCA se señala si el proyecto cumple con la normativa ambiental vigente, así como las medidas de mitigación, compensación, y reparación que obligan al titular a hacerse cargo de todos los impactos significativos identificados por el proponente (para mayor información, revisar “Anexo 1”).

Dado que el reglamento del SEIA entró en vigencia recién en 1997¹⁵ –tres años después de la entrada en vigencia de la LBGMA–, el Estado inició un proceso de evaluación ambiental de proyectos mediante un instructivo presidencial (MINSEGPRES (R) N° 888) de carácter voluntario para los titulares, que ingresaban con el objetivo de conseguir

existen otros dos principios que permiten postergar o hacer menos estrictas las medidas: los **principios de gradualidad** –donde las medidas más estrictas quedan postergadas hasta alcanzar mayores grados de desarrollo, y el principio de **flexibilidad** –que establece limitaciones ad hoc a las medidas para hacerlas menos restrictivas (Godoy, 2014).

¹⁴ Una vez que se ha identificado que el proyecto propuesto corresponde a alguno de los tipos del listado de tipologías con impacto ambiental, se debía identificar el nivel de impacto ambiental del mismo para determinar el modo de ingreso al SEIA. Dependiendo del tipo de impacto que el proyecto pueda generar, este puede seguir dos vías alternativas de ingreso: por medio de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para aquellos proyectos en que se estima un impacto significativo o, por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para aquellos que no tienen impacto significativo.

¹⁵ A través del DS 95, que luego es reemplazado por el DS 40 el año 2013.

financiamiento, o bien, porque algunas instituciones estatales comenzaron a solicitar la evaluación ambiental para otorgar permisos¹⁶.

Como señalan Carrasco y Maillet (2020), salvo pequeñas modificaciones, el sistema antes descrito (originado a partir de la entrada en vigencia de la LBGMA en 1994) se mantuvo sin mayores modificaciones hasta los primeros años de la década del 2000. Fue alrededor del año 2004, cuando este modelo comenzó a ser profundamente cuestionado por razones técnicas, jurídicas, políticas, sociales, etc. Las principales críticas, se presentan en el apartado a continuación.

1.2 Las críticas al modelo de la LBGMA

Pese a los avances observados en materia de legislación ambiental, desde sus inicios la LBGMA recibió una serie de críticas. Algunas de estas se centraron en las múltiples funciones que debía asumir la CONAMA, la que, bajo un esquema de coordinación, contaba con recursos limitados en una Administración Pública verticalizada (Boettiger, 2010). Asimismo, este modelo era percibido como altamente ineficiente desde el punto de vista del diseño e implementación de una política pública ambiental y de la operación de sus instrumentos de gestión (Cordero, 2010).

El hecho de que la CONAMA concentrara todas las funciones de la regulación ambiental –planificación, implementación, evaluación y fiscalización– y al mismo tiempo, estuviera diseñada como un organismo de carácter transversal, se transformó en su principal debilidad (Boettiger, 2010; Cordero, 2010). Lo anterior, significaba que, aunque diferentes organismos del Estado estuvieran sujetos a la coordinación de la CONAMA, tenían sus propias atribuciones respecto a la gestión de recursos naturales y a la normativa ambiental.

Como consecuencia de esto, cada uno (según correspondiera a su sector) tenía facultades regulatorias, normativas y fiscalizadoras (Guiloff, 2010). Aquello evidenció una serie de deficiencias desde la lógica de los incentivos institucionales, como las duplicidades o

¹⁶ Durante el periodo de evaluación voluntaria se registraron 132 proyectos ingresados: 128 proyectos a través de EIA y cuatro mediante DIA, tendencia que una vez que se estableció como un paso obligatorio, se invertiría (MMA, 2016).

contradicciones entre normativas sectoriales, pues cada organismo mantenía una determinada visión sobre el recurso natural desde el punto de vista de su sector (BCN, 2010)¹⁷.

Por otro lado, el hecho de que el órgano directivo fuese una comisión, suponía una superposición de los distintos instrumentos de gestión ambiental (SEIA, normas y planes) sobre los cuales opera un coordinador (CONAMA) ante las diversas competencias sectoriales¹⁸. Sin embargo, cuando esos instrumentos no existían –situación que era frecuente– la coordinación se volvía altamente defectuosa. Lo anterior, se traducía en una serie de problemas y costos para la generación de acuerdos, a la vez que, entregaba la posibilidad de poderes de veto implícitos (Cordero, 2010).

De esta forma, las principales críticas a esta normativa se pueden resumir en: (Boettiger, 2010; Cordero, 2010; Guiloff, 2010):

- a) Falta de elaboración de políticas y normas, dado que las funciones de proponer y hacer cumplir la política ambiental del gobierno de turno, se realizaron de forma precaria.
- b) Falta de coordinación y autoridad en un sistema administrativo centralizado y vertical, donde los servicios con competencia ambiental se resistieron a colaborar.
- c) Visión sectorial de política y normativa ambiental, pues no se logró integrar plenamente la variable ambiental en normas y políticas, cuyos organismos siguieron dictando políticas en su sector sin intervención de la autoridad ambiental en muchos de ellos.
- d) Superposición de competencias ambientales, debido a la mantención de competencias por sector sin reglas claras de delimitación.
- e) “Seización” de la gestión ambiental, dado que la CONAMA se vio más como administradora y coordinadora del SEIA; a la vez que la falta de políticas y

¹⁷ A modo de ejemplo, al analizar la distribución de funciones regulatorias, normativas y fiscalizadoras para cada componente ambiental (agua, aire, suelo, entre otros), se observa que en cada una de ellas tenían injerencia dos o más servicios públicos o ministerios sectoriales (BCN, 2010).

¹⁸ Respecto a este punto es importante considerar que la CONAMA estaba encargada de coordinar 13 ministerios.

normas provocó que el SEIA tuviera que resolver problemas o definiciones que excedían a sus procedimientos de evaluación específicos.

- f) Politización de las decisiones técnicas del SEIA: la composición de las COREMAs (representación regional de la CONAMA) generaba que las decisiones eran tomadas por autoridades de carácter más político que técnico, lo que aumentaba la discrecionalidad de la autoridad y la falta de certeza jurídica. Además, la conformación de órganos calificadores de proyectos incentivaba el *lobby* para lograr decisiones favorables en vez de mejorar la propuesta de protección ambiental en sentido técnico.
- g) Fiscalización inorgánica y dispersa, debido a las falencias de la lógica de coordinación respecto al cumplimiento de normas ambientales y la aplicación de sanciones correspondientes. La duplicidad de competencias, falta de certeza sobre criterios de autoridad y la discrecionalidad en la determinación de sanciones, fueron algunos de estos aspectos.
- h) Deficiente rendición de cuentas institucionales, debido a que ésta se encontraba subordinada a instructivos y consideraciones políticas con una baja asignación de prioridad y recursos.

1.3 La formación de una nueva institucionalidad ambiental (2010 hasta el presente)

En términos de implementación, varios autores (Cordero, 2010; Guiloff, 2010; CNID, 2017) han sostenido que el limitado marco institucional existente era en sí mismo un factor detonante de conflictividad debido a los restringidos y tardíos espacios para la ciudadanía y a la ausencia de mecanismos para el ordenamiento territorial. Específicamente, en lo respectivo a Participación Ciudadana, si bien lo establecido por la LBGMA fue considerado un avance, éste no fue suficiente para evitar la emergencia de conflictos socioambientales asociados a proyectos de inversión (CNID, 2017, Rabi y Valenzuela, 2020).

Entre los conflictos socioambientales más icónicos del período, encontramos los casos de Ralco (1997), Pascua Lama (2004) y Río Cruces-Celulosa Arauco (2005). Su emergencia fue acompañada por el paulatino aumento de la conciencia ciudadana en relación con los impactos ambientales causados por los proyectos (Canessa y García, 2016). Así, la

ciudadanía estableció una serie de críticas a los mecanismos de participación, denunciando el hecho de que las observaciones ciudadanas carecían en la práctica de influencia sobre las decisiones, criticando, por ejemplo, la falta de representación de intereses locales (Canessa y García, 2016).

Sin duda, de estos casos, el que generó mayores repercusiones, tanto mediáticas como políticas, fue el de Río Cruces y Celulosa Forestal Arauco (Carrasco y Maillet, 2020). En parte, las razones detrás de la importancia histórica de este caso, residen en:

- a) La magnitud del impacto ambiental, debido a que, desde un principio, Celulosa Arauco arrojó continuamente desechos en el humedal del Río Cruces, provocando una disminución dramática de los cisnes de cuello negro: de 8000 ejemplares a comienzos de 2004, pasaron a menos de 400 en mayo del mismo año (Carrasco y Maillet, 2020).
- b) La aprobación de este proyecto presentó problemas desde un comienzo, pues este fue rechazado por el SEIA en una primera oportunidad. Sin embargo, el presidente de ese entonces, Eduardo Frei, ejerció presiones e intervino directamente para que la CONAMA diera las autorizaciones necesarias para que el proyecto comenzara sus operaciones (Carrasco y Maillet, 2020).

Como resultado de esta intervención y del impacto ambiental de las operaciones de Celulosa Arauco en los humedales del Río Cruces, la comunidad se comenzó a organizar, y el caso alcanzó una importante repercusión mediática a nivel nacional e internacional (Carrasco y Maillet, 2020; Hervé, Guilloff y Pérez, 2010). Si bien la empresa fue fuertemente cuestionada, la principal crítica se concentró en las falencias de la institucionalidad ambiental, por haber aprobado un proyecto que claramente no cumplía con los estándares necesarios, incurriendo en errores técnicos y legales (Carrasco y Maillet, 2020; Hervé, Guilloff y Pérez, 2010).

Junto a lo anterior, los resultados de la evaluación efectuada por la OCDE en 2005 y que el país se encontrara en plena campaña presidencial, incidieron en la necesidad de generar una reforma a la institucionalidad ambiental (Cordero, 2010; Guilloff, 2010). Respecto al informe de la OCDE, si bien este reconocía los avances en la ejecución de políticas ambientales, señalaba la necesidad de fortalecer y expandir considerablemente las

instituciones existentes (OCDE, 2005; Sepúlveda y Rojas, 2010). El énfasis en el fortalecimiento institucional evidenció la necesidad de crear un Ministerio de Medio Ambiente que superara los problemas observados en la CONAMA. El informe también proponía la necesidad de una agencia a cargo del cumplimiento y la fiscalización, así como una mejora en los instrumentos y áreas de la gestión ambiental¹⁹ (Cordero, 2010).

Debido a todas estas falencias, fue durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) donde se iniciaron una serie de reformas a la institucionalidad ambiental, cuyo resultado principal es la ley 20.417 (Carrasco y Maillet, 2020; Hervé, Guilloff y Pérez, 2010). El programa de gobierno de Bachelet propuso una reforma a la institucionalidad ambiental en dos etapas: a) La creación del cargo de ministro presidente de la CONAMA (Ley N° 20.173), adquiriendo así un carácter y jerarquía ministerial y; b) El rediseño de la institucionalidad ambiental a cargo dicho ministro (Ley N° 20.417). Con esto, la experiencia de la CONAMA se da por cerrada y se crea un nuevo marco institucional para la gestión ambiental del país.

El marco institucional ambiental propuesto por la ley 20.417 generaba tres nuevos organismos, directamente subordinados al Poder Ejecutivo: I) el Ministerio del Medio Ambiente; II) la Superintendencia del Medio Ambiente; y III) el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Estas tres entidades reemplazaron y continuaron la labor de la CONAMA, desconcentrando y distinguiendo las competencias de: planificación, evaluación de proyectos y fiscalización ambiental, respectivamente. Cabe señalar que la propuesta del gobierno de Bachelet, fue publicada en 2010, por lo que entró en vigencia durante el gobierno de Sebastián Piñera.

A continuación, explicaremos las principales características de estos nuevos organismos:

El **Ministerio del Medio Ambiente (MMA)** es, en Chile, la máxima autoridad del sector ambiental y corresponde a la entidad institucional que se encarga de la labor de planificar la política ambiental a nivel nacional. En consecuencia, es el órgano estatal responsable de la gestión, protección y aplicación de políticas en materia de medio ambiente,

¹⁹ En este sentido, planteó la conveniencia y necesidad de que nuestro país incorporara un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica en el proceso de generación de planes, normas y programas públicos, principalmente en las políticas energéticas (Hübner, 2016).

separándose así, las labores de fomento productivo sectorial respecto a las de protección ambiental. De igual forma, es la entidad encargada de “la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”²⁰.

La **Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)**, operativa desde 2012, es el órgano encargado de la fiscalización del cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, y de los planes de manejo²¹. En caso de que esta institución detecte el incumplimiento de la normativa vigente, tiene potestad para sancionar dicha infracción²².

En materia de evaluación ambiental de proyectos, el órgano responsable es el **Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)**. Su principal función es la administración y tecnificación del SEIA; mediante la uniformación de criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental; que establezcan los ministerios y otros organismos estatales competentes. La gestión de este servicio se funda en: i) la normatividad ambiental vigente en la Ley 19.300, ii) su modificación bajo la Ley 20.417, y iii) en el Decreto Supremo N°40 promulgado el año 2013 (que es el nuevo Reglamento del SEIA).

Las reformas al proceso de participación ciudadana, añadieron algunos de los siguientes aspectos que son relevantes de mencionar para los propósitos de esta investigación (BCN, 2010; Costa y Belemmi, 2017):

- La posibilidad de reclamar en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) cuando las observaciones ciudadanas “no hubiesen sido debidamente consideradas”.

²⁰ Artículo 69 de la Ley N° 19.300. Ver también: <http://portal.mma.gob.cl/estructura/>

²¹ Tal y como lo establece el artículo 64 de la Ley N°19.300. Ver también: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/que-es-la-sma/>

²² Artículo 2 de la ley 20.417. Disponible en:

https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&idParte=8848126&a_int_=True

- Agrega la indicación de que el proceso de evaluación ambiental deberá incorporar los lineamientos señalados en el Convenio 169 de la OIT, relacionadas a la consulta indígena.
- La ampliación sobre quiénes pueden participar, extendiendo la legitimidad a cualquier persona natural o jurídica.

Dada la introducción de estas y otras modificaciones a la LGBMA, es posible sintetizar el actual proceso de participación ciudadana en el marco del SEIA en cuatro mecanismos de participación garantizados por el Estado (Lara y Letelier, 2017):

- a) Acceso a la información;
- b) Derecho al ingreso de observaciones;
- c) Consulta indígena; y
- d) Derecho al ingreso de reclamaciones

Los tres primeros mecanismos mencionados operan durante la ejecución del proceso de evaluación en el SEIA, mientras que el último (el ingreso de reclamaciones) es posterior a la emisión de la RCA.

Origen de los Tribunales Ambientales

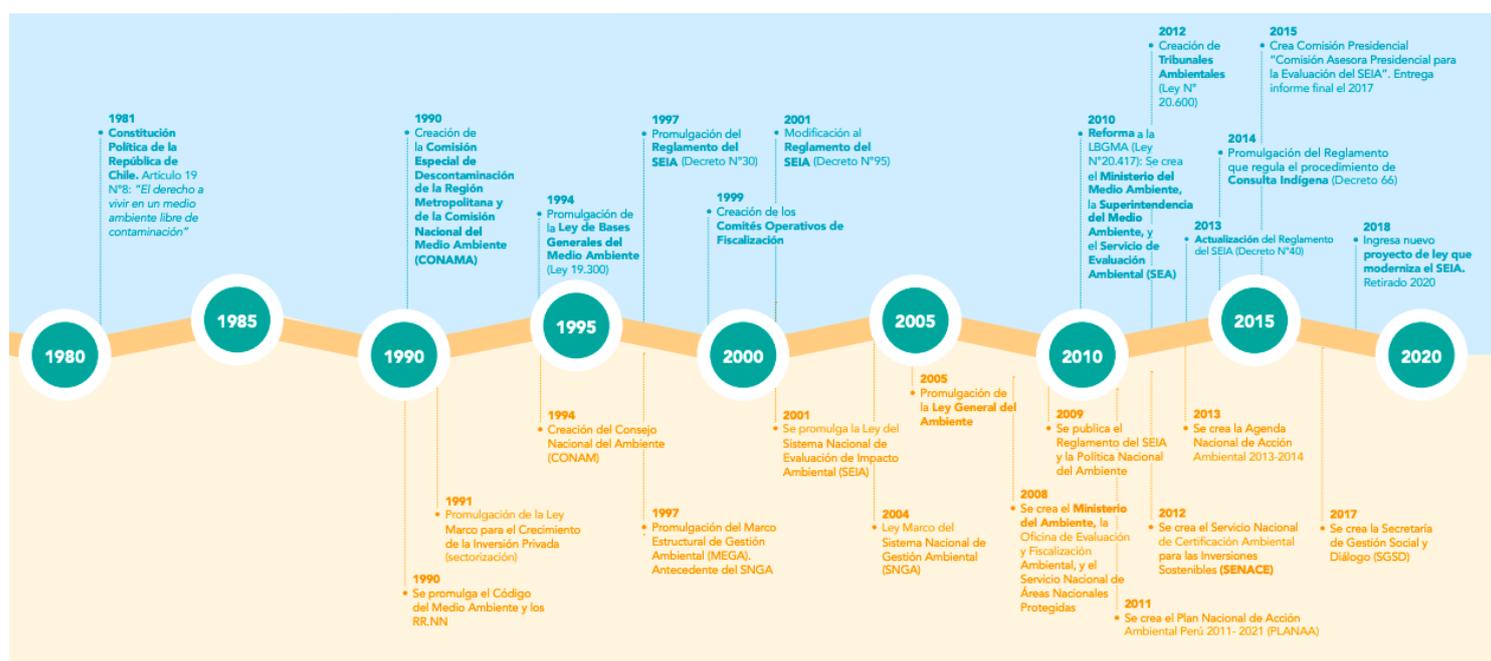
Fue durante la tramitación de la Ley 20.417 que se suscribió un acuerdo entre los diversos sectores políticos para complementar la nueva institucionalidad con tribunales ambientales (Boettiger, 2010). Así, es a través de la ley 20.600 que se concreta la formación de los TA's (promulgada el año 2012) mediante la creación de tres tribunales cuya competencia obedece a las macro zonas norte, centro y sur. Estos tribunales abarcan buena parte de lo contencioso-administrativo definido por la LBGMA, es decir, se encargan de procesar recursos en contra de actos administrativos de otras instituciones como son el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). En el capítulo 1, vamos a profundizar en su formación y características, donde presentaremos la primera parte de nuestros resultados.

Por último, cabe señalar que además de estas instituciones ambientales, durante el periodo antes señalado se crearon (Carrasco y Maillet, 2020): el Ministerio de Energía, en 2009, a través de la ley 20.402; la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático como un

comité de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en 2016; una división del cambio climático dentro del Ministerio del Medio Ambiente, en 2017. Asimismo, se promulgó la Ley de Reciclaje, el impuesto a las emisiones de carbono y una nueva política forestal. También, se establecieron nuevas áreas protegidas, acuerdos de producción limpia, y se ratificó el Acuerdo de París (Carrasco y Maillet, 2020)

Otros dos importantes proyectos de ley presentados durante el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017), que todavía no terminan su tramitación en el congreso, fueron: la ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (ingresado en junio de 2014), el proyecto que crea el Servicio Nacional Forestal (ingresado en marzo de 2017) y la ley de Protección de los Glaciares (2014). Como señalan Carrasco y Maillet (2020), a la fecha se esperaba que estos proyectos hubiesen sido aprobados y promulgados, sin embargo, debido a diferentes motivos y coyunturas, todavía descansan en el congreso. A modo de síntesis, en el esquema a continuación, podemos observar el recorrido de la formación de la institucionalidad ambiental a través de sus principales hitos:

Imagen 1: Principales hitos del derecho ambiental en Chile (1980-2020)



Fuente: Rabi y Valenzuela (2020). Proyecto Ford: "Evaluation of participatory schemes in extractive industries: a comparative analysis between Chile and Perú".

Sin embargo, antes de pasar al Capítulo 1, donde entraremos de lleno en el análisis de los Tribunales Ambientales, consideramos relevante concluir nuestros antecedentes con una interpretación sociológica de las formaciones antes descritas.

2. Interpretación sociológica de la formación de la institucionalidad ambiental chilena

Como señalan Carrasco y Maillet (2020), el desarrollo de la institucionalidad ambiental ha estado tensionado por diversos factores. Por un lado, se observa el impacto de las decisiones políticas de cada gobierno; por otro, vemos que las experiencias empresariales y los múltiples proyectos de impacto ambiental, también han incidido en sus características. Otro elemento importante a considerar, es la ocurrencia de conflictos socioambientales y la repercusión que estos han alcanzado, tanto a nivel nacional como internacional, los cuales también explican los diferentes caminos y soluciones que ha tomado nuestra institucionalidad. En este sentido, las dinámicas existentes en el sector, con sus distintas tensiones y conflictos, dan cuenta de que la institucionalidad ambiental no puede ser comprendida solamente en términos lineales, sino que responde a una configuración mucho más compleja (Carrasco y Maillet, 2020).

A este respecto, Campos-Medina (2018), propone una interpretación de la formación de la institucionalidad ambiental chilena desde la perspectiva de la modernización ecológica. Por modernización ecológica, Campos-Medina y Larenas (2012) –basándose en los planteamientos de Hajer (1995)– dan cuenta de una transformación que sufre la política pública, donde esta última es delimitada y definida discursivamente. Esta transformación se caracteriza por un énfasis en el carácter estructural de los problemas medioambientales, donde se considera que las instituciones deberían ser capaces de internalizar el cuidado de la naturaleza y de superar la crisis ecológica. Como hemos señalado, a la base de la LBGMA se encontraba, precisamente, la búsqueda de conciliar el crecimiento económico y la protección ambiental, a través de una institucionalidad moderna y realista, que tiene como pilar la sustentabilidad.

La posibilidad de conciliar estos fines, “aparentemente irreconciliables” (haciendo referencia al mensaje presidencial de la LBGMA de Aylwin) requiere hacer previsible y calculable tanto la degradación ambiental, como la extracción de recursos (Campos-Medina y Larenas, 2012). Por ello, los denominadores comunes de este proceso han sido disciplinas de las ciencias naturales y la economía, ya que mediante estas “se hace posible” calcular los costos y beneficios de la contaminación y explotación de recursos

naturales; al tiempo que predecir posibles impactos futuros para la toma de decisiones en el presente (Campos-Medina y Larenas, 2012). Sin embargo, los autores sostienen que esta es una falsa creencia, pues la solución de problemas medioambientales mediante instituciones capitalistas no cuestiona su forma de producción y consumo, responsables precisamente, de la degradación medioambiental (Campos-Medina y Larenas, 2012).

Si conectamos lo expuesto con lo desarrollado en nuestro marco teórico, vemos que la modernización ecológica es compatible con los rasgos observados en el proceso de juridificación. En efecto, la dimensión discursiva del derecho, a la que refería Azuela (2006) y Blichner y Molander (2005, 2008) nos permite observar cómo las formas jurídicas reducen la complejidad de la realidad social mediante enunciados que adquieren sentido dentro del sistema jurídico. A través del proceso de juridificación, las instituciones comienzan a generar soluciones estandarizadas para casos particulares, pero cuyo costo, sin embargo, es la excesiva simplificación de dichos problemas (Atria, 2000).

De esta forma, es posible afirmar que el proceso de juridificación de la cuestión ambiental, desde la perspectiva de la modernización ecológica, requiere de dos movimientos:

1) Definir cuál es el problema ambiental. En esta etapa adquieren relevancia nociones que condensan lo referente a la crisis ecológica, tales como: impacto ambiental, contaminación, daño, ruido, desechos, entre otras. Esta condensación ocurre mediante la generación de “nociones emblemas” y “líneas narrativas”, entendidas como la “parte activa” del discurso, pues permiten generar representaciones sociales compartidas sobre los problemas ambientales (Campos-Medina y Larenas, 2012).

En efecto, desde el planteamiento de Azuela (2006), vemos que es necesaria la existencia, a nivel social, de un conjunto de conceptos con significados que varían según la interpretación de cada actor. Estos significados decantan y se transforman en un repertorio de referencias compartidas que el derecho toma paulatinamente mediante el proceso de juridificación. Así, se construye institucionalmente una agenda política reconocible y comprensible por los distintos actores; que al mismo tiempo, es reinterpretada por estos, orientando sus cursos de acción, estrategias y expectativas (Pierson, 1993).

2) Excluir todo lo que, según la definición anterior, no pertenece a lo propio del problema medioambiental. Para Campos-Medina y Larenas (2012), este movimiento se puede entender como la “parte pasiva” de la definición discursiva, ya que impide el acceso de representaciones divergentes a las hegemónicas, no por medio de la exclusión, sino por una representación selectiva. Como señalamos, la LBGMA se basa en una comprensión reducida de los problemas ambientales. Esta reducción, es una consecuencia de la simplificación que ocurre en el curso de la juridificación. Lo anterior, es posible de comprender a partir de la articulación conjunta de lo que aquí llamaré niveles “macro” y “micro” discursivos (atendiendo a algunos de los elementos mencionados por Campos-Medina y Larenas, 2012).

En el nivel macro, la ecuación ocurre cuando se seleccionan discursos sobre la relación entre los seres humanos y la naturaleza, entendiendo a esta última como explotable y apropiable a través de la extracción de sus recursos. Y al mismo tiempo, que las externalidades negativas derivadas de esta comprensión, pueden ser reparadas mediante la acción de instituciones jurídicas estatales. Decimos que es a un nivel macro, pues las nociones emblema y las líneas narrativas se presentan, en este caso, mediante la construcción de un discurso amplio sobre lo que los seres humanos pueden y deben hacer en relación con la naturaleza.

En un nivel micro, este proceso se observa en la exclusión de nociones concretas sobre impacto, contaminación daño, etc. que se cristalizan en los cuerpos legales emanados de instituciones ambientales; y que se articulan con las nociones macro antes descritas. En este sentido, la forma en cómo los habitantes de un territorio entienden la contaminación o el impacto ambiental, difiere de como lo entienden científicos, empresarios, políticos o actores internacionales. Así, la selección de visiones responde a la lógica problema-solución, la cual asume (a modo de ejemplo) que “el impacto ambiental” es medible y cuantificable. Por lo cual, las estrategias de mitigación o compensación (las soluciones) se orientan a subsanar los problemas teniendo como base dicha perspectiva.

De esta forma, y retomando el argumento de Campos-Medina (2018), las transformaciones de la institucionalidad ambiental chilena pueden ser entendidas como dos macroprocesos diferenciados, esto es, como dos olas de modernización ecológica. La

primera ola comprende el periodo desde la creación de la LBGMA (ley 19.300) en 1994, hasta la transformación de la institucionalidad ambiental en 2010. Esta primera ola, se caracterizó por establecer restricciones ecológicas reducidas, de tal manera que no fueran un obstáculo al desarrollo económico; permitiendo, a su vez, la legitimación de instrumentos de producción extractivo-industrial.

En cambio, la segunda ola, comprende el proceso que va desde 2010, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y los Tribunales Ambientales; hasta nuestros días. Esta segunda ola se caracteriza por una reducción de los problemas ambientales a una escala local, donde la institucionalidad opera sobre casos y lugares específicos, y no con una perspectiva integrativa (Campos-Medina, 2018). Si conectamos este proceso con lo desarrollado en nuestro marco teórico, vemos que la juridificación se asocia –desde la perspectiva de Teuber (2005)– a la rematerialización del derecho. Como hemos visto, precisamente la rematerialización implica que el derecho va creando normas e instrumentos cada vez más específicos y pierde la capacidad de entregar soluciones integrativas que permitan una solución satisfactoria a los problemas ambientales.

Con todo, es conveniente señalar que ambos niveles se deben comprender a la luz de los discursos predominantes en la época. Como hemos visto, es desde la década de 1960 que se comienza a articular políticamente la idea de “medioambiente”; pero es desde fines de la década de 1970 que en Chile comienza un retorno explícito hacia un modelo de desarrollo económico basado en la explotación de recursos naturales y la liberalización de la economía. Por ello, es comprensible que tanto a nivel internacional como nacional –en un contexto de auge neoliberal y de la articulación política de lo ecológico– existiese esta contradicción, cuya solución se buscó en arreglos institucionales excesivamente técnicos.

Al respecto, Olivares (2010) señala que regiones como Latinoamérica, se han caracterizado por incorporar la legislación promovida por países y entidades que participan activamente en la promoción de una ética ambiental (como Dinamarca, Suecia, Canadá, Alemania, Naciones Unidas, etc.) de forma voluntaria o por compromisos internacionales. Sin embargo, su incorporación obedece a un flujo vertical, donde los

Estados latinoamericanos son receptores de propuestas generadas fuera de su realidad (Olivares, 2010). En consecuencia, se ha producido una falta de correspondencia entre los principales problemas ambientales percibidos por estos países (como el caso chileno) y la solución legislativa e institucional dada por el poder político mediante la integración de “soluciones ajenas” a dicha realidad (Olivares, 2010).

Esta falta de conexión entre la percepción del problema ambiental a nivel social (por parte de los distintos actores) y la elaboración política de un sistema de protección ambiental inspirado en instituciones foráneas, trae como resultado una falta de legitimación de la legislación ambiental (Olivares, 2010). Como señalan Díaz y Morales (2010), las políticas implementadas en los países del centro (surgidas de acuerdos internacionales) implicaron una exigibilidad creciente tanto en la calidad de los productos como en la aplicación de criterios de protección medioambiental. Producto de lo anterior, ha existido una necesidad protocolar por parte de los Estados “periféricos” de cumplir con las exigencias que se les imponen desde el “centro” (Díaz y Morales, 2010).

Lo anterior, se ha traducido en una desventaja originada en el plano económico que se proyecta en el desfase entre el discurso y las medidas adoptadas para enfrentar la cuestión ambiental (Díaz y Morales, 2010). De esta forma, vemos cómo la institucionalidad ambiental chilena se ve tensionada en lo que respecta a intereses y obligaciones tanto nacionales como internacionales. A nivel internacional están los compromisos adquiridos por el país en acuerdos multilaterales que apuntan a la búsqueda de una adecuada inserción internacional (Godoy, 2014). A nivel nacional, apuntan fundamentalmente a resolver o manejar problemas derivados, en su mayoría, del modelo de desarrollo existente en el país (Godoy, 2014).

De esta forma, aunque el Estado como actor político-económico, haya retomado centralidad en los últimos años, los flujos económicos y políticos desterritorializados han definido, muchas veces al margen, aspectos de la administración y gestión de sus recursos (García Linera, 2010). En consecuencia, los recursos con los que puede contar el Estado para redefinir las políticas sociales dependen de forma importante de la fluctuación de los commodities que los países de la región exportan (García Linera, 2010). En efecto, tal

como señalaba Faletto (1989), aunque hayamos presenciado una expansión del aparato estatal, esto no significa que sean Estados fuertes.

Así, a pesar de que la institucionalidad ambiental se presente como una instancia valiosa para encontrar soluciones que promuevan la participación efectiva de los actores y la representación de sus intereses, la distancia entre discurso y práctica abre una incógnita sobre la relación entre desarrollo y sustentabilidad (Aliste y Rabi, 2012). El caso del Río Cruces, con el consecuente impacto ambiental provocado por Celulosa Arauco en los cisnes de cuello negro, junto con la intervención del entonces presidente Eduardo Frei, son una muestra de aquello.

En consecuencia, vemos cómo la institucionalidad ambiental chilena ha estado sometida, desde sus orígenes, a esta tensión; la que podemos resumir en:

- a) La necesidad de cumplir con las exigencias internacionales en lo relativo a la sustentabilidad.
- b) La necesidad de dotar a los actores extractivo-empresariales de un marco jurídico que sea compatible con las exigencias internacionales.
- c) El desarrollo de una institucionalidad ambiental moderna que otorga la capacidad de dar cumplimiento a dichos compromisos.
- d) Un desarrollo discursivo institucional que ha reducido lo socioambiental a cuestiones eminentemente técnicas, sin capacidad de articular una visión integrativa en la búsqueda de soluciones.
- e) La falsa creencia de que es posible compatibilizar el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.
- f) El surgimiento de una serie de contradicciones entre las soluciones institucionales y la realidad social sobre la cual intervienen.

Como veremos en el capítulo 1, tanto el origen como las características de los Tribunales Ambientales, son inseparables de este proceso. Primero, son porque constitutivas de la historia de la institucionalidad ambiental antes descrita, de la cual los TA's forman parte. Si conectamos lo anterior, con nuestro marco teórico, vemos que efectivamente se han desarrollado soluciones incrementales, antes que drásticas, para abordar la cuestión socioambiental desde el Estado. Segundo, porque la formación de los TA's precisamente

es una solución institucional a cuya base se encuentra la misma tensión a la que hicimos referencia. Finalmente, porque en términos formales y operativos, los TA's se encargan de procesar cuestiones relativas a los *outputs* de otras instituciones ambientales.

VII. Marco metodológico

A partir de lo expuesto en nuestra problematización, marco teórico y antecedentes, en este apartado presentaremos las principales consideraciones metodológicas que orientaron el desarrollo de esta investigación.

1. Enfoque y tipo de estudio

La presente investigación se abordará mediante un enfoque metodológico mixto. Así, para el primer objetivo específico, utilizamos un **enfoque cualitativo** de forma complementaria al cuantitativo. Como señala Taylor y Bogdan (2000), la metodología cualitativa refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas (habladas o escritas) y la conducta observable. Allí, las personas, escenarios o grupos no son reducidos a variables, sino que son considerados como un todo (Taylor y Bogdan 2000) Este tipo de enfoque aborda problemas relacionados con los sentidos subjetivos de la realidad que ayudan a comprender las acciones de los sujetos²³ (Martinic, 1992).

De esta forma, la utilización de este enfoque se justifica porque la primera dimensión de nuestro objeto de estudio busca “*caracterizar los efectos de la construcción del espacio sociojurídico de los Tribunales Ambientales en Chile*”. Para ello, accedimos a fuentes secundarias como son la ley 19.300, la ley 20.417, la ley 20.600 y la historia de cada una de esas leyes. Lo que nos interesó en este caso es interpretar cómo el discurso expresado por cada actor sostiene una visión subjetiva de la realidad, en lo referente a la cuestión socioambiental. Esta visión, es decodificable de acuerdo al contexto en que fue emitido tal enunciado, esto es, como un interés por parte del actor que representa los intereses políticos del grupo del cual forma parte (razón por la cual hemos reconstruido la historia de la institucionalidad ambiental en nuestros antecedentes y en parte del Capítulo 1).

²³ En este sentido, el investigador se mueve en el orden de los significados y sus reglas de significación, puesto que se trata de observar “objetos” con la finalidad de “traducirlos”, es decir, se busca acceder al “esquema observador” (Canales, 2006). Así, lo que se busca con este enfoque son claves de interpretación que son activadas mediante las significaciones expresadas en acciones, palabras, documentos o textos que permiten su comprensión (Canales, 2006).

En relación con el segundo y tercer objetivo específico, estos fueron abordados mediante un **enfoque cuantitativo**²⁴. Aquello se justifica en la medida que trabajamos con grandes volúmenes de datos, los cuales fueron transformados en números para facilitar su análisis. En este sentido, la estructura de las reclamaciones y sentencias, así como la información necesaria para el análisis propuesto en esta investigación; son concordantes con la utilización de esta metodología. Lo anterior, debido a que no analizamos discursos, sino datos cuya categorización fue previamente definida de acuerdo con lo establecido en la ley 20.600 (por ejemplo, las causales de ingreso).

El enfoque cuantitativo también se utilizó para el análisis de los conflictos socioambientales. Si bien para el caso de este objeto de investigación es discutible la utilización de esta metodología, nuestro estudio se basa en los datos disponibles en el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Este mapa, ya realiza un ejercicio de cuantificación de la realidad, en la medida que presenta una frecuencia de conflictos socioambientales identificados en Chile, para el cual establece variables informativas como son: “nombre de conflicto”, “RCA favorable”, “región”, “fecha”, “actores estratégicos asociados”, “actores territoriales asociados”, entre otros. Debido a ello, la utilización de un enfoque cuantitativo es coherente con las fuentes de datos señaladas y con el objeto de estudio.

²⁴ Como señala Asún (2006), lo cuantitativo como metodología de investigación requiere de la utilización de números para el estudio de la realidad social y natural. Aquello, según el autor, implica, en primer lugar, que esta metodología asume que los fenómenos sociales pueden ser medidos a través de asignaciones numéricas. En segundo lugar, implica que los procedimientos de producción de información asociados a esta metodología requieren procedimientos de codificación que permitan traducir cualquier tipo de lenguaje a números. Finalmente, se requiere un procedimiento de análisis de información que permita manipular, sintetizar y describir grandes volúmenes de números con relativa facilidad.

2. Unidad de análisis y unidad de observación

La unidad de análisis de esta investigación corresponde a los Tribunales Ambientales chilenos, la cual puede ser desagregada en tres unidades de análisis que se corresponden con cada objetivo específico de investigación, a saber: formación, funcionamiento y relación con los conflictos socioambientales (ver Tabla 2). En relación con las fuentes de datos, estas corresponden a: la legislación vigente asociada a los TA's; las reclamaciones y sentencias de los TA's entre 2013 y 2019; y los conflictos socioambientales registrados en Chile según el Mapa del INDH (Ver Tabla 2).

Tabla 2: Unidad de análisis y unidad de observación según dimensión

Dimensión	Unidad de análisis	Fuentes
Dimensión 1: Juridificación como discurso.	Formación de los TA's.	La legislación asociada a la formación de la institucionalidad ambiental, donde consideramos la ley 19.300, la ley 20.417 y la ley 20.600; así como la historia de cada ley publicada por la Biblioteca del Congreso Nacional.
Dimensión 2: Juridificación como configuradora de prácticas sociales.	Funcionamiento de los TA's, tipos de actores y dinámicas utilizadas (proceso y resultados)	<ul style="list-style-type: none"> - Reclamaciones ingresadas a los tres Tribunales Ambientales entre 2013 y 2019. Estas son, en total para el periodo, 366 reclamaciones. - Asimismo, consideramos las sentencias publicadas por cada TA para el mismo periodo. - Finalmente, se consideró el resultado del recurso de casación ingresado a la Corte Suprema en el marco de un recurso de reclamación en los TA's (2013-2019). Ver Tabla 3 y Tabla 4.
Dimensión 3: Juridificación como nueva forma de expresión de conflictos.	Funcionamiento de los TA's en relación con los conflictos socioambientales	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos de reclamación y sentencias asociadas, de los TA's entre 2013 y 2019. - La totalidad de conflictos registrados en el "Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile" elaborado por el INDH. Estos corresponden a 129 casos, distribuidos en todas las regiones de Chile, como se muestra en la Tabla 5. - Prensa nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Cantidad de causas ingresadas a los TA's entre 2013 y 2019

Causas Totales ingresadas (2013-2019)				
Tipo de recurso	Primer Tribunal	Segundo Tribunal	Tercer Tribunal	Total
Reclamaciones	33	226	107	366
Demandas	4	49	59	112
Solicitudes	9	69	27	105
Consultas	1	6	1	8
Total	47	350	194	591

Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de causas de los Tribunales Ambientales y las cuentas públicas publicadas por cada tribunal entre 2013 y 2019.

Tabla 4: Cantidad de recursos de casación ingresados a la Corte Suprema en el marco de un recurso de reclamación en los TA's entre 2013 y 2019

Recurso de casación-Corte Suprema (2013-2019)	
Total:	104

Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de recursos (sentencias) de casación en la Corte Suprema entre 2013 y 2019.

Tabla 5: Cantidad de conflictos registrados por el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” del INDH, según región.

Región	Cantidad de conflictos socioambientales
Arica y Parinacota	6
Tarapacá	8
Antofagasta	9
Atacama	11
Coquimbo	8
Valparaíso	21
Metropolitana de Santiago	7
Libertador General Bernardo O'Higgins	2
Maule	4
Ñuble	3
Biobío	7

La Araucanía	9
Los Ríos	16
Los Lagos	12
Aysén	3
Magallanes y la Antártica Chilena	2
Interregional	1
Total	129

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INDH.

3. Técnicas de producción de información

Para el caso de la unidad de análisis asociada a nuestra segunda dimensión (el funcionamiento de los TA's) nuestra técnica de producción de información consideró la sistematización de las sentencias y reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales durante 2013 y 2019. Estas fueron obtenidas en el sistema de consulta de causas de cada tribunal. Lo anterior, fue “medido” a través de variables y categorías que permiten su representación numérica mediante estadísticos descriptivos, como frecuencias y porcentajes; como se muestran en la Tabla 6, a continuación:

Tabla 6: Variables y categorías asociadas al funcionamiento de los TA's 2013-2019

Variable	Categorías
1. Tribunal al que fue ingresada la reclamación.	Categorías: “Primer Tribunal Ambiental”, “Segundo Tribunal Ambiental” y “Tercer Tribunal Ambiental”
2. Rol	Rol asociado a cada reclamación.
3. Fecha de ingreso de la reclamación.	Periodo 2013-2019, codificadas en la forma DD/MM/AAAA.
4. Región que forma parte de la jurisdicción del tribunal ambiental competente.	Considera las regiones desde la I a la XVI, así como la categoría “dos o más regiones”.
5. Sector económico. Para esta variable, se considero lo establecido en el recurso de reclamación. Sin embargo, esta información no siempre está indicada de forma explícita,	En este caso, las categorías definidas son: “Energía”, “Minería”, “Inmobiliario/construcción”, “industrial”, “Saneamiento”, “Piscicultura”, “Obras Públicas”, “Agropecuario”, “Aguas”, “Transporte”,

<p>por lo que muchas veces el sector económico fue deducido de acuerdo a las características del proyecto asociado.</p>	<p>“Comercio”, “Forestal”, “Agroindustrial”, “Acuicultura”, “Turismo” y “Planificación territorial”.</p>
<p>6. Proyecto asociado. Esta variable se construyó a partir de lo indicado en cada reclamación. Gran parte de las reclamaciones cuentan con algún proyecto de inversión asociado, respecto al cual recae el incumplimiento o el acto de ilegalidad que se reclama. Sin embargo, en algunos casos no existen proyectos asociados, sino que lo que se reclama es en relación a ruidos o contaminación por parte de empresas que no son titulares de proyectos.</p>	<p>Nombre del proyecto asociado.</p>
<p>7. Reclamante y tipo de reclamante. Esta variable considera al actor que interpone la reclamación.</p>	<p>Dada la variedad de reclamantes, estos fueron recodificados en las categorías: “Comunidad indígena”, “Corporación/ONG”, “Organización social”, “organización gremial”, “persona natural”, “representante de elección popular”, “municipio”, “titular de proyecto” y “otra empresa reclamante”.</p>
<p>Reclamado y tipo de reclamado: esta variable refiere al actor contra quien se interpone la reclamación.</p>	<p>Al igual que en el caso anterior, debido a la variedad de organismos reclamados; estos fueron recodificados en: “SMA”, “SEA”, “MMA” y “otros organismos de competencia ambiental”. Adicionalmente, se incluyó la categoría de “Presidente de la República”, sin embargo presenta una frecuencia más bien marginal.</p>
<p>Causal de ingreso. Estas causales están definidas en el artículo 17 de la ley 20.600.</p>	<p>Considera las 9 causales establecidas por el artículo 17 de la ley 20.600, exceptuando la causal 2, que refiere a otro tipo de recurso (demanda por daño ambiental).</p>

Resultados que no son sentencias del Tribunal Ambiental. Refiere a casos en los que el recurso no fue admitido a trámite.	Considera las categorías: “inadmisibilidad”, “desistimiento” e “incompetencia”.
Sentencia del Tribunal Ambiental.	Considera las categorías de: “acoge”, “acoge parcialmente”, “rechaza” y “se tiene por no presentada”.
Interposición de recurso de casación (forma o fondo) y su resultado en la Corte Suprema. Si bien el recurso de casación no forma parte de nuestro objeto de estudio, se tomó la decisión de incluirlo para identificar si los reclamantes que acuden a la instancia superior jerárquica (Corte Suprema), logran revocar el resultado de los TA’s.	En este caso se consideraron las categorías “Sí” y “No”; así como el resultado del recurso de casación, el cual considera las categorías: “Acoge” y “Rechaza”. Se excluyeron otros posibles resultados, debido a que el recurso de casación es procesado por la Corte Suprema, lo cual excede a nuestro objeto de estudio.

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en el sistema de consulta de causas de cada Tribunal Ambiental.

Para el caso de nuestra tercera unidad de análisis, esto es, conflictos socioambientales en Chile, utilizamos el registro disponible en línea (<https://mapaconflictos.indh.cl/#>) en el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” elaborado por el INDH. La técnica de producción de información utilizada aquí es la sistematización de estos conflictos de acuerdo con las variables que se muestran en la Tabla 7:

Tabla 7: Variables y categorías construidas a partir del Mapa de Conflictos Socioambientales elaborado por el INDH

Variable	Categorías
Conflicto socioambiental	Nombre del conflicto
Región	Considera las regiones desde la I a la XVI.
RCA favorable	Si/No
Conflicto judicializado	Si/No

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INDH.

4. Técnicas de análisis

Finalmente, en lo referente a las técnicas de análisis, para el caso de nuestra primera dimensión, en la cual reconstruimos el espacio sociojurídico de los Tribunales Ambientales, se realizó un análisis documental de las leyes antes mencionadas, así como de otras fuentes secundarias tales como antecedentes que describen el proceso. En relación con nuestra segunda y tercera dimensión nuestra técnica de análisis considera la elaboración e interpretación de estadísticos descriptivos como frecuencias y porcentajes a través de gráficos obtenidos mediante el programa Excel (Office 365 de Microsoft).

• **Tabla 8: Operacionalización**

Objetivo general	Objetivos específicos	Dimensión de juridificación	Subdimensión	Fuentes de datos
Caracterizar las principales consecuencias de la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales chilenos en la realidad social entre 2012 y 2019.	1. Caracterizar los efectos de la construcción del espacio sociojurídico de los Tribunales Ambientales en Chile a partir de la promulgación de la ley 20.600 en 2012.	1.Juridificación como discurso.	1.1 El espacio jurídico de los TA's como contrapeso institucional y tribunales contenciosos-administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Historia de la ley 19.300, Historia de la Ley 20.417 e Historia de la Ley 20.600. • Investigaciones y publicaciones de centros de estudios.
			1.2 El espacio jurídico de los TA's según las reglas de legitimación activa.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.600 • Investigaciones y publicaciones de centros de estudios.
	2. Caracterizar los tipos de actores y las dinámicas utilizadas por éstos en los Tribunales Ambientales en Chile entre 2013 y 2019.	2.Juridificación como configuradora de prácticas sociales	2.1 Tipos de recursos ingresados y actores: Actores que se constituyen como usuarios de los TA como reclamantes y reclamados.	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.
			2.2 Dinámicas de los actores utilizadas contra el SEA.	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.

			2.3 Dinámicas de los actores utilizadas contra la SMA	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.
			2.4 Resultados y sentencias de los TA's	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencias publicadas por los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.
			2.5 Resultados del recurso de casación en la Corte Suprema	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de Recurso de Casación en la Corte Suprema, entre 2013 y 2019.
	3. Identificar los efectos del funcionamiento de los Tribunales Ambientales en relación con la conflictividad	3.Juridificación como nueva forma de expresión de conflictos	3.1 Conflictos socioambientales asociados a proyectos con reclamaciones ingresadas en los TA's.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de conflictos socioambientales a partir de los datos disponibles en el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” elaborado por el INDH.

	socioambiental en Chile entre 2013 y 2019.			<ul style="list-style-type: none"> • Reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.
			3.2 Conflictos socioambientales asociados a proyectos con reclamaciones ingresadas en los TA's con RCA favorable	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de conflictos socioambientales a partir de los datos disponibles en el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” elaborado por el INDH.
			3.3 Actores reclamantes asociados a proyectos con conflictos socioambientales.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de conflictos socioambientales a partir de los datos disponibles en el “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile” elaborado por el INDH. • Reclamaciones ingresadas a los tres tribunales ambientales entre 2013 y 2019.

Fuente: elaboración propia.

VIII. Resultados

Capítulo 1: Tribunales Ambientales como discurso: Reconstrucción y características del espacio socio-jurídico.

1. Introducción

Como hemos señalado previamente, el objetivo de esta investigación es conocer los efectos del funcionamiento de los Tribunales Ambientales entre los años 2013 y 2019, a la luz del proceso de juridificación de la cuestión socioambiental en Chile. Según los planteamientos de Blichner y Molander (2005, 2008), Teubner (2005) y Azuela (2006), es posible afirmar que la cuestión socioambiental ha sido crecientemente juridificada. Sostenemos que para el caso chileno, algunos de los hitos institucionales que justifican la existencia de un proceso de juridificación, son:

1. La formación de un espacio de discusión ecológica a nivel internacional y nacional.
2. El surgimiento de una política medioambiental con carácter internacional.
3. La transformación de esa discusión en expectativas políticas por parte de diversos actores y el desarrollo de conflictos en torno a algo como el “medioambiente”.
4. La creación de una política medioambiental a nivel nacional, con:
 - 4.1. La creación de la Constitución Política de 1980, especialmente en su artículo 19, inciso 8.
 - 4.2. La creación de la LBMGA (ley 19.300), la “ley marco” de la institucionalidad ambiental chilena, de 1994.
 - 4.3. La ley 20.417 que creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) en 2010.
 - 4.4. La ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales en 2012.
 - 4.5. La creación otros organismos orientados a la regulación y protección del medioambiente, posterior a 2012, como señalamos en nuestros antecedentes.

Lo anterior, se sostiene en tanto la juridificación implica, como hemos visto: una expansión y diferenciación del derecho, donde este comienza a abarcar nuevas áreas

(Blichner y Molander, 2005; 2008). En efecto, durante el transcurso de la creación y funcionamiento de instituciones ambientales, se observa una materialización del derecho, pues este se especializa de forma creciente atendiendo cada vez más casos particulares. Si antes una norma abstracta se aplicaba a diferentes casos; vemos que la cantidad de normas disponibles se ha ido ampliando para dar mejores respuestas a la multiplicidad de situaciones existentes. La creación de tribunales especializados, como son los TA's, son muestra de aquello.

En el marco de este proceso, en este capítulo estudiaremos la formación y las características del texto legal, sin considerar los efectos de su funcionamiento. Esta decisión se fundamenta en que, el derecho, en tanto discurso, configura una parte de la realidad legal a partir de la reducción de esta a enunciados jurídicos. Por ello, en esta dimensión intentamos responder a preguntas como ¿cuál fue la motivación del legislador para la creación de los TA's? ¿qué tipo de actores define y con qué capacidades?, entre otras.

Al respecto, es relevante destacar que, en la medida que se juridifica un aspecto de la sociedad, también se crean nuevas capacidades en los actores, pues estos cuentan ahora con competencias para “poder hacer” en el campo jurídico (Azuela, 2006; Bourdieu, 2005) de ahí la importancia de analizar el concepto de legitimación activa en la ley 20.600. Este punto es sumamente relevante pues el acceso a la justicia ambiental se caracteriza por proporcionar a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para proteger sus derechos de acceso a la información y participación (Espacio Público, 2017). En este sentido, los TA's deberían asegurar la existencia de instancias judiciales y administrativas pertinentes para proteger los derechos ambientales mediante un proceso judicial independiente y expedito (CEPAL, 2013; BCN, 2012).

Finalmente, es importante señalar que la justicia ambiental no persigue la redistribución de impactos ambientales entre los miembros de una sociedad para que “todos reciban la misma cuota”, sino que pretende lograr igual protección frente a riesgos ambientales y la minimización de los mismos (Infante, 2016). Uno de los referentes más importantes para hablar de justicia ambiental es el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual busca 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 (Espacio Público, 2017).

2. Primera característica: El espacio jurídico de los TAs como contrapeso institucional.

Como señalamos en nuestros antecedentes, fue durante la tramitación de la Ley 20.417 donde se suscribió un acuerdo entre los diversos sectores políticos para complementar la institucionalidad ambiental con un tribunal especial (Boettiger, 2010). Lo anterior surgió de las objeciones presentadas por diferentes sectores políticos respecto a las amplias facultades de inspección y sanción que el proyecto inicial entregaba a la Superintendencia del Medio Ambiente (Boettiger, 2010; Cordero 2010).

Para Cordero (2010), la creación de la SMA presentó un acuerdo transversal, no obstante, durante el proceso de discusión en el congreso, se realizaron un conjunto de observaciones con el fin de adecuar sus objetivos y competencias. Estas observaciones provinieron principalmente del sector privado empresarial, las que se pueden resumir en (Cordero, 2010):

- b) Las competencias de la SMA iban más allá de lo estrictamente fiscalizador.
- c) La SMA concentraba demasiado poder y discrecionalidad.
- d) Muchas de sus atribuciones suponen que actúa como juez y parte.
- e) Parecía conveniente ampliar un sistema de garantías al interior del procedimiento sancionatorio.
- f) Muchas de las atribuciones de la SMA esconden potestades jurisdiccionales.

Debido a estos problemas, se generó un gran consenso entre ciertos actores políticos, empresariales y algunas ONG, respecto a que sería deseable contar con Tribunales Ambientales; especialmente porque muchas de las medidas que contemplaba la SMA, perderían el “dramatismo” si se entregaban a un órgano de solución de controversias y aplicación de sanciones, de carácter independiente (Cordero, 2010). Como muestra la

historia de la ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, la necesidad de crear estos tribunales surgió a partir de este acuerdo:

“Durante la discusión en el Senado ha existido un amplio acuerdo sobre la necesidad de fortalecer nuestra institucionalidad ambiental, estableciendo un acuerdo transversal en mejorar determinados aspectos del proyecto. (...) Acuerdo al cual han concurrido diversas sensibilidades. Las indicaciones de la H. Senadora Soledad Alvear, y también la de los HH. Senadores Pablo Longueira y Andrés Allamand (...) han constituido, entre otros, un aporte significativo en la línea de producir un debate serio y responsable con el objeto de avanzar hacia la creación de un Tribunal Ambiental.

(BCN, 2012, p. 6-7)

Si atendemos a algunas de las razones que justificaron su creación, en la historia de la ley 20.417 encontramos su apoyo en actores de la derecha y el centro político, así como de gremios empresariales, tal como hemos señalado, y como demostramos a continuación:

Senador Andrés Allamand (Renovación Nacional):

“Debemos establecer contrapesos a las atribuciones de la Superintendencia y atenuar el modelo de ser juez y parte en el proceso sancionatorio, limitar sus facultades de medidas provisionales, restablecer la certeza de los permisos ambientales y, en general, garantizar que exista realmente el debido proceso a la hora de tomar decisiones. La proposición de crear tribunales ambientales resulta extraordinariamente atractiva, sin duda, y el país debería avanzar en esa dirección” (BCN, 2010 p. 908).

Senador Pablo Longueira (Unión Demócrata Independiente):

“Es indispensable la creación de un tribunal especializado ya que el ordenamiento de la nueva institucionalidad que se crea debiera culminar en un órgano que dirimiera las contiendas sobre la materia” (BCN, 2010 p. 708).

Diputado Alberto Robles (Partido Radical):

“El otro tema que quiero plantear (...) es la capacidad que tendrá la Superintendencia no sólo de fiscalizar, sino, además, de sancionar. Es decir, será juez y parte de sus propias decisiones. (...) ¿por qué no tener un tribunal ambiental, que pueda sancionar en forma distinta de cómo lo hará el fiscalizador? Esos dos roles deben separarse. Se separaron en el área judicial (...) [donde] separamos el rol de quien fiscaliza respecto de quien juzga. Entonces, ¿por qué no hacerlo también respecto del medio ambiente? ¿Es un paso muy osado? Creo que no” (BCN, 2010 p. 505).

Consejo Minero:

“La Superintendencia está concebida para funcionar como juez y parte, con amplias facultades fiscalizadoras, interpretativas y sancionadoras. Enfocada más al rol sancionador que a la búsqueda del cumplimiento por los regulados. Consecuentemente [se deben] redistribuir potestades, y crear un tribunal ambiental, administrativo, encargado de imponer las sanciones” (BCN, 2010 p. 137).

Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA):

“Ciertamente, no [parece] conveniente dejar entregado a la discrecionalidad de la Superintendencia del Medio Ambiente la calificación y sanción del daño ambiental, al igual que la obtención de su reparación. Estas materias deberían mantenerse radicadas en el ámbito jurisdiccional (...) [pues] interesa que (...) los temas litigiosos o controversiales no se resuelvan en la administración, lo que no significa menoscabar las funciones fiscalizadoras que competen a la Superintendencia” (BCN, 2010 p. 132).

Confederación de la Producción y del Comercio (CPC):

[La Superintendencia] *“debiera funcionar como una Fiscalía Ambiental que denuncie ante los tribunales, eliminándose las atribuciones jurisdiccionales que le entrega el proyecto de ley (...). Porque esta Superintendencia debe conocer las más diversas materias legales y técnicas asociadas a una multiplicidad de actividades productivas, por lo cual requiere de una*

instancia de revisión de sus facultades fiscalizadoras, a priori de su ejecución (...). Si bien existe la posibilidad de un recurso de reposición ante la Superintendencia, y de reclamación posterior ante un órgano jurisdiccional, el procedimiento de reclamo no es adecuado ni oportuno, ya que las instancias de reclamo están establecidas “a posteriori” de la aplicación de la medida” (BCN, 2010 p. 749).

A partir de las citas anteriores, vemos que la formación de los TA's ocurre como una respuesta a la desconfianza que ciertos actores plantearon frente a la ampliación de competencias del Estado en materia de fiscalización. En este sentido, la creación de este nuevo espacio jurídico se basa en la posibilidad de que actores no estatales –privados y sociedad civil sin fines de lucro– pudieran reclamar las decisiones que tomaba la administración pública, especialmente, la Superintendencia de Medioambiente (SMA). Lo anterior supone en la práctica crear un órgano que actúa como un contrapeso institucional a la actividad de fiscalización y sanción de la SMA (Rabi, 2021).

3. Segunda característica: el espacio jurídico de los TAs y el procedimiento de reclamación.

En junio de 2012 se promulgó la Ley N° 20.600 que creó los Tribunales Ambientales en Chile. Estos tribunales, han sido considerados como “tribunales administrativos especiales”, esto es, *aquellos tribunales especiales competentes para conocer de las reclamaciones o impugnaciones a la legalidad de un acto de la Administración del Estado en ámbitos específicos* (Retamal, 2019). La ley 20.600 contempló la creación de tres tribunales con jurisdicción acotada a las zonas norte, centro y sur; distribuidos geográficamente en las comunas de: Antofagasta (zona norte), Santiago (zona centro) y Valdivia (zona sur).

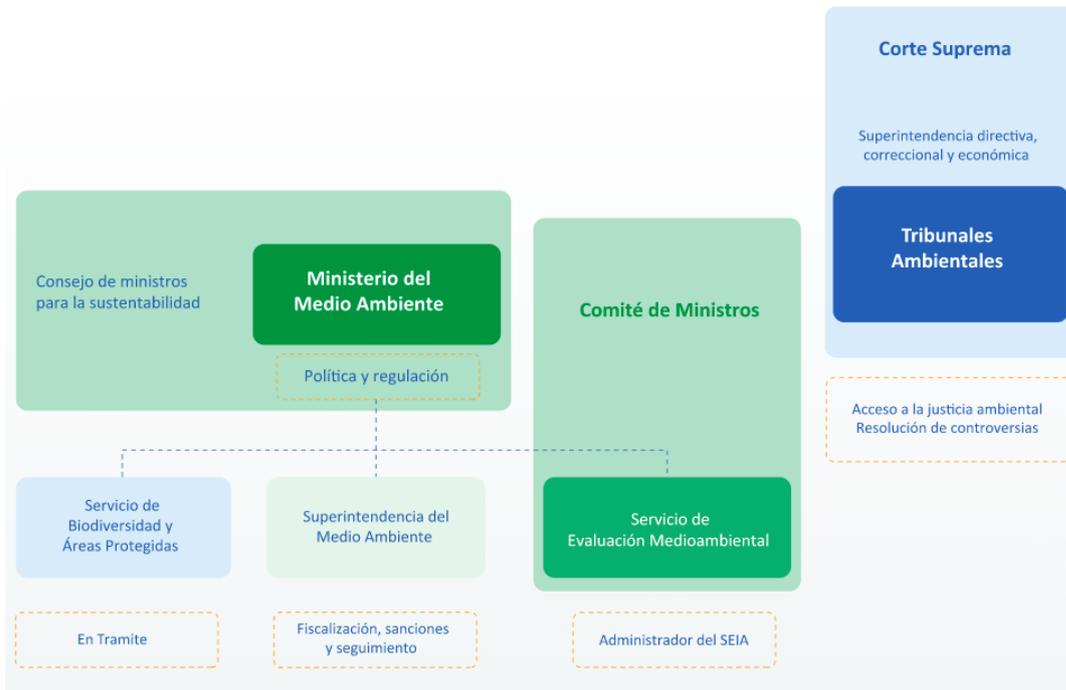
El proyecto de ley 20.600 consideró cuatro ideas básicas que motivaron su creación: (a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que este control esté a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único. provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados (BCN, 2012).

Así, la Historia de la Ley 20.600 señala que la importancia de la creación de estos Tribunales suponía que estaban en juego: (a) la calidad y la protección del medio ambiente; (b) la credibilidad de las regulaciones ambientales; (c) la igualdad ante la ley, en la medida que deben existir tratos justos e imparciales y, por otra parte, el hecho de que el incumplimiento es una especie de competencia desleal para el que acata las normas; (d) la reducción de costos y la internalización adecuada de las responsabilidades (BCN, 2012). Desde otra perspectiva, considera como elementos en juego la certeza jurídica para la inversión; la protección del medio ambiente y el acceso a la justicia ambiental (BCN, 2012).

En cuanto a sus principales características, se destaca que (Retamal, 2019; Ley 20.600):

- Son tribunales permanentes.
- Funcionan en sala, integrada por tres ministros titulares: dos abogados y un licenciado en ciencias.
- Sus acuerdos se adoptan por mayoría.
- A los titulares se suman dos ministros suplentes: un abogado y un licenciado en ciencias, que integrarán la sala ante la inhabilidad o incapacidad de alguno de aquellos.
- Los tribunales ambientales no forman parte de la estructura orgánica del poder judicial, no obstante están sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.
- Junto con organismos como el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, los TA's conforman la institucionalidad ambiental de Chile, cuya formación concluyó con el funcionamiento del Primer Tribunal Ambiental el 3 de julio de 2017; como vemos en la imagen 2, a continuación:

Imagen 2: Estructura de la institucionalidad ambiental chilena



Fuente: sitio web del Segundo Tribunal Ambiental. Disponible en:
<https://www.tribunalambiental.cl/institucionalidad-ambiental/>

En cuanto a sus competencias, vemos que la Ley 20.600 las especifica en su artículo 17. Sin embargo, vamos a utilizar la agrupación propuesta por Bodin (2013), dado que agrupa los nueve incisos del artículo 17 en tres tipos de competencia, lo que permite un mejor ordenamiento en cuanto a lo que hacen en la práctica los TA's:

1. Competencia para conocer de reclamaciones sobre los siguientes actos administrativos:

- a. Decretos Supremos que establezcan normas primarias o secundarias de calidad ambiental y normas de emisión; como asimismo los que declaren zonas latentes o saturadas, o establezcan los planes de prevención y/o de descontaminación.
- b. Resoluciones de la SMA, dictadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA).
- c. Decisiones del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 20 y 25

quinquies de la Ley 20.417, esto es, las reclamaciones en relación a las Declaraciones y Estudios de Impacto Ambiental, como respecto al procedimiento de revisión de las resoluciones de calificación ambiental.

- d. Decisiones del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo en relación a observaciones ciudadanas formuladas en los procesos de evaluación ambiental, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 29 y 30, ambos de la Ley 20.417.
- e. Actos administrativos para la ejecución o implementación de normas de calidad, de emisión y planes de prevención o descontaminación
- f. Resoluciones que resuelvan procedimientos administrativos de invalidación de un acto administrativo ambiental (Bodin, 2013 p. 303-305; Ley 20.600).

2. Competencia para conocer las demandas de reparación del daño al medio ambiente (Bodin, 2013 p. 303-305; Ley 20.600).

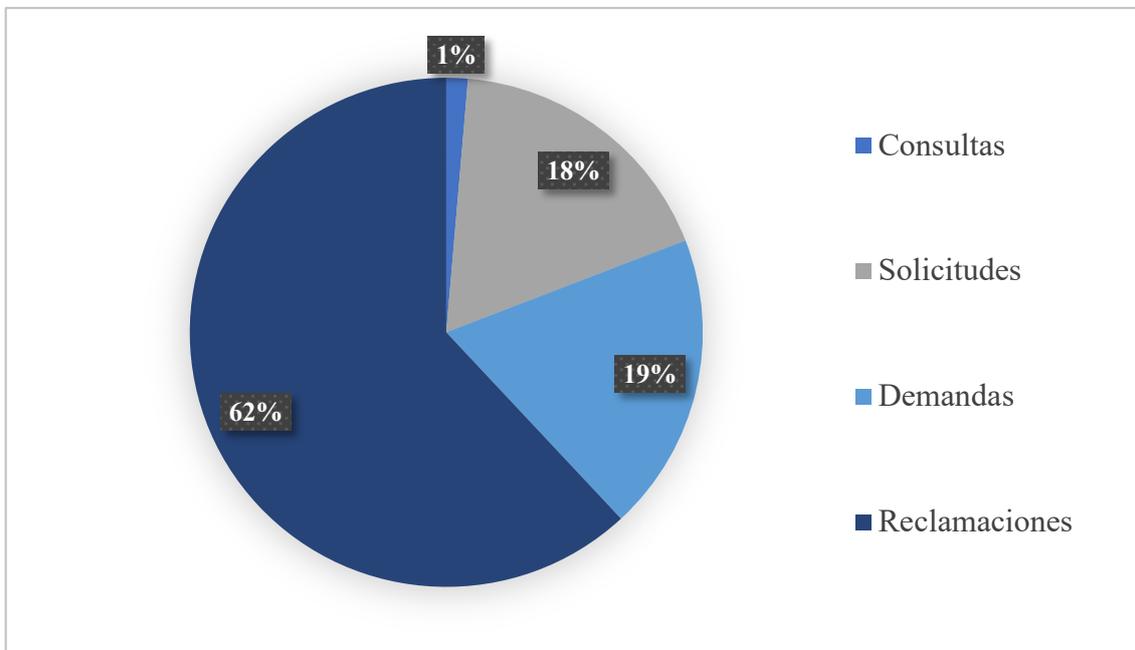
3. Competencia para conocer de autorizaciones de ciertas medidas provisionales señaladas en el artículo 48 de la LOSMA, así como las suspensiones señaladas en el artículo 3 de dicha ley, y las resoluciones que apliquen las sanciones establecidas en el artículo 38, las que se elevarán en consulta (Bodin, 2013 p. 303-305; Ley 20.600).

De esta forma, vemos que la función de los TA's es resolver las controversias medioambientales de su competencia, tales como las reclamaciones interpuestas en contra de las normas de calidad ambiental y de emisión; en contra la declaración de zonas saturadas o latentes; en contra de los planes de prevención y contaminación; y en contra de resoluciones administrativas del SEIA (bajo la administración del SEA). En consecuencia, los TA's cuentan con funciones jurisdiccionales acotadas, por lo general, a los aspectos procedimentales de la evaluación ambiental (Jara, 2017).

Como señala Sagredo (2014), para aquellos actores que actúan como usuarios de los TA's, se presentan 3 procedimientos para presentar causas: i) Reclamación, ii) Demanda por daño ambiental y iii) Solicitud, las que se enmarcan en las competencias señaladas por el artículo 17° de dicha ley, que presentamos anteriormente. Adicionalmente, de forma interna, los organismos que son parte de la institucionalidad ambiental pueden ingresar consultas.

Para los propósitos de nuestra investigación, nos centraremos en la primera competencia, esto es, el procesamiento de reclamación. Dicha decisión se fundamenta en que es el recurso cuantitativamente más procesado por los TA's (62%), como vemos en el Gráfico 1, lo que nos permite contar con un mayor número de casos para analizar los efectos del funcionamiento de estos tribunales. Asimismo, la decisión se justifica en que el procedimiento de reclamación, debido a sus características, se configura como la especialidad de los TA's (Rabi, 2021).

Gráfico 1: Recursos ingresados a los Tribunales Ambientales entre 2013 y 2019 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de las causas ingresadas a los TA's entre 2013 y 2019; y la Cuentas Públicas de cada Tribunal Ambiental.

A continuación, describiremos el procedimiento de reclamación, para que el lector pueda comprender en qué consiste este recurso:

Sobre el procedimiento de reclamación:

Como se señala en el artículo 27 de la ley 20.600, este procedimiento debe presentarse por escrito, indicando los fundamentos de hecho (¿qué sucedió?) y de derecho (fundamentos legales de la reclamación); así como las peticiones concretas que se someten a la resolución del tribunal.

- **Ingreso de la reclamación (se admite o no a trámite)**

Cuando se ingresa la reclamación, el Tribunal Ambiental respectivo examina si ha sido interpuesta en tiempo y forma. Si no se cumple lo anterior (por ejemplo, el tribunal no es competente para conocer la reclamación, o no se cumplió con los plazos y formas estipuladas) este la declarará inadmisibile. Frente a una inadmisibilidad, el reclamante puede impugnar esta resolución, mediante una apelación subsidiaria en un plazo de cinco días después de notificada. Como señala Bodin (2013), debe destacarse que el TA requiere unanimidad de sus miembros para declarar la inadmisibilidad de la reclamación.

Si, en cambio, el tribunal declara admisible la reclamación, este solicitará al órgano público que emitió el acto impugnado (SMA, SEA u otro) una copia del acto administrativo completo, junto a un informe que detalla los fundamentos y motivos en que se basó para tomar dicha decisión. Este punto se hace con el objetivo de que los TA's puedan resolver de mejor forma atendiendo a los antecedentes específicos que proveen las instituciones asociadas a la reclamación. Si el órgano en cuestión no envía la información dentro del plazo establecido (10 días, prorrogables a 15) el tribunal prescindirá de este.

- **Vista de la causa y tramitación**

Terminada la etapa anterior, el TA procederá a la vista de la causa, donde se da inicio al trámite de la reclamación. Para ello, los TA's se ajustan, por ley, a las reglas para el conocimiento y fallo del recurso de apelación civil, excepto porque no considera prueba testimonial ni confesional. Para Bodin (2013), lo anterior implica que será muy difícil aportar nuevas pruebas en esta etapa, lo que obligará a hacerlo en el procedimiento administrativo respectivo (ante la SMA, o el SEA, por ej.). En esta etapa, se puede suspender el proceso, si es que las partes llegan a común acuerdo, o bien, si se incurre en lo estipulado por el artículo 165 del Código de Procedimiento Civil.

- **Dictación de la sentencia**

Cuando termina la etapa de tramitación, se da paso a la dictación de sentencia, el cual cuenta con un plazo de 30 días. Si el tribunal acoge la reclamación, debe declarar que el acto administrativo impugnado no es conforme a la normativa vigente, anulándolo total o parcialmente. Para Bodin (2013), una innovación procesal de la acción de reclamación, son las medidas de “mejor resolver”, esto es: “aquellas medidas probatorias que el juez puede disponer por propia iniciativa, destinadas a mejorar las condiciones de información requeridas por la sentencia, de cuya génesis lógica forman parte” (artículo 159 del Código de Procedimiento Civil). Para el caso de los TA’s estas implican la agregación de cualquier documento, inspección personal del tribunal, informes de peritos y la presentación de cualquier otro expediente que tengan relación con la reclamación y permitan dirimir de mejor forma frente a hechos oscuros o dudosos (Jara, 2017).

- **El recurso de casación en la Corte Suprema**

Una vez que concluye la tramitación de la reclamación, y el tribunal emite una sentencia definitiva, las partes que resulten inconformes con la resolución dictada por el TA, pueden interponer un recurso con el objetivo de revertir dicha resolución. Para lo anterior, proceden dos tipos de recursos: el recurso de casación en la forma y el recurso de casación en el fondo, los cuales serán resueltos por una instancia jerárquica superior, en este caso, la Corte Suprema (Artículo 26 de la ley 20.600).

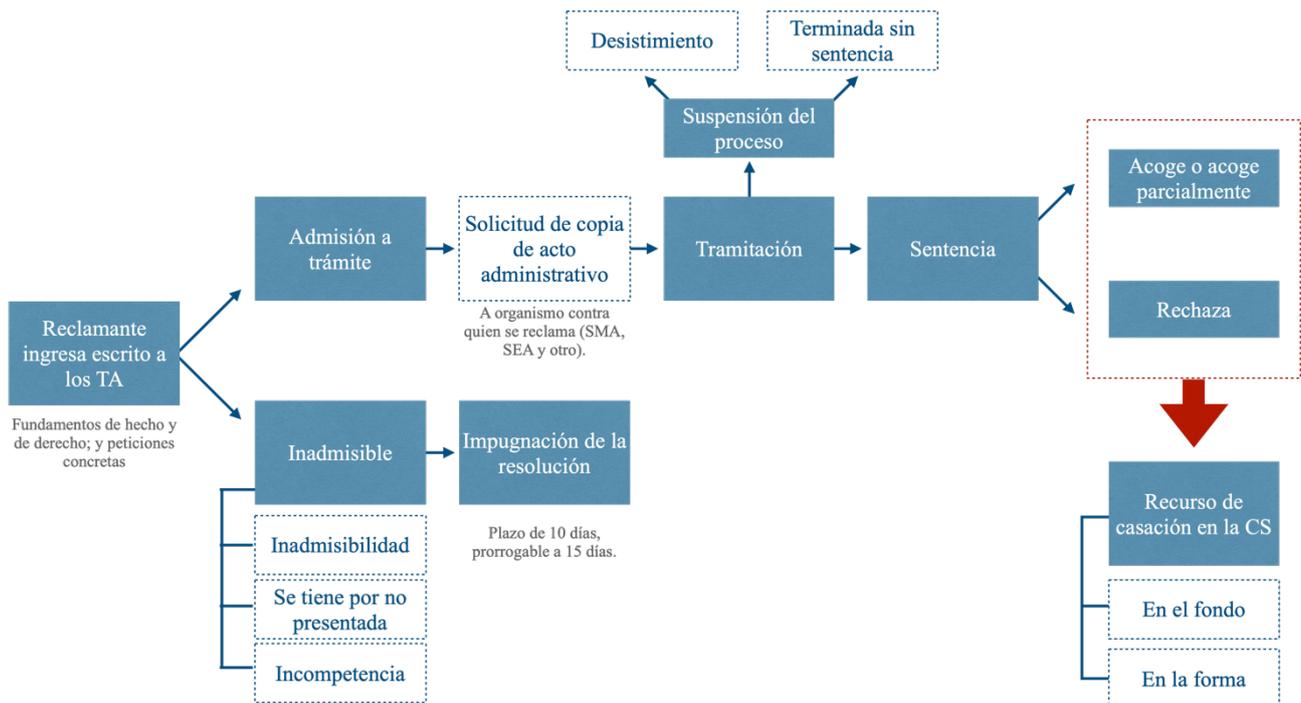
En cuanto al recurso de casación en la forma, según lo dispuesto por el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil (CPC), se podrá interponer este recurso por las causales de los números: 1) si la sentencia fue pronunciada por un tribunal incompetente o integrado en contravención a lo dispuesto por la ley; 4) si la sentencia fue dada de alta otorgando más de lo pedido por las partes, o extendiéndola a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de la facultad que este tenga para fallar de oficio en los casos determinados por la ley; 6) en haber sido dada en contra de otra pasada en autoridad de cosa juzgada, esto es, si la sentencia del TA contraviene lo fallado por otra autoridad judicial; y, 7) si la sentencia contiene decisiones contradictorias.

En cambio, para el recurso de casación en el fondo, procede cuando el TA se haya pronunciado con infracción de ley y esta infracción influyó de forma substancial en la

sentencia (Jara, 2017). En estos casos, los hechos están claros, pero la aplicación del derecho que realizó el respectivo TA, puede ser considerada errónea.

A modo de síntesis, en la imagen a continuación, podemos observar el flujo asociado al proceso de reclamación:

Imagen 3: Procedimiento de reclamación en los Tribunales Ambientales



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 20.600.

4. Tercera característica: configuración de las capacidades y características de los actores según las reglas de la legitimación activa

A partir de lo planteado previamente, la primera dimensión nos permite comprender cómo el derecho determina las posibilidades y características legítimas del conflicto en un orden social determinado (Bourdieu, 2005, Bourdieu, 2014, Pezzano et al. 2019); pues en tanto discurso, distribuye y organiza el poder entre instituciones reguladoras y entre diferentes actores. Como veremos, la formación de los TA's ha permitido la construcción de una oferta de acceso a la justicia ambiental para diferentes tipos de actores, tales como: titulares de proyectos, organizaciones sociales, ONG, personas naturales, comunidades indígenas, municipalidades, otras empresas reclamantes (que no son titulares de proyectos); etc. Sin embargo, su impacto en la realidad social depende de las reglas de la legitimación activa las cuales están definidas en la ley 20.600, con referencia a lo estipulado por la LBGMA.

¿Qué entendemos por legitimación activa?

Para Torres e Ibarra (2017) la legitimación es un asunto de fondo que determina el acceso de las personas a la justicia especializada, siendo, en consecuencia, un concepto clave para resolver un asunto controvertido sometido a la decisión de un tribunal. Así, "legitimación activa" refiere a la posición habilitante para formular una pretensión en condiciones tales que pueda ser examinada por un juez. Para ello, es necesario determinar si el actor está o no autorizado por una norma de carácter procesal para formular dicha pretensión (Villalobos, 2011). En consecuencia, si existe ausencia de legitimación activa, el tribunal podrá válidamente desestimar la acción por ese simple hecho (Torres e Ibarra, 2017).

En este sentido, cuando se ingresaron las primeras causas judiciales a los TA, comenzó una discusión respecto a cuándo una persona podría recurrir a estos (Torres e Ibarra, 2017). En esta discusión, surgió la interrogante sobre qué hacer con aquellos sujetos que eran ajenos al procedimiento administrativo sancionador, pero que podrían, dependiendo de la interpretación, ser considerados afectados.

Así, para Sagredo (2014), la Ley 20.600 implicó no solo crear un órgano jurisdiccional, sino también sistematizar diferentes modos de acceder a la justicia ambiental. Para ello ha innovado en ciertas áreas y, en otras, simplemente, se ha limitado a reproducir procedimientos ya existentes pero otorgando su conocimiento a nuevos jueces, con lo que sería posible llegar a decisiones más precisas y que permitan la participación de una variedad de actores (Sagredo, 2014). A este respecto, la jurisprudencia muestra que el Segundo Tribunal Ambiental ha presentado importantes avances en esta línea (Torres e Ibarra, 2017).

Por su parte, la Corte Suprema ha señalado que:

“La legitimación activa constituye un presupuesto de fondo para la procedencia de la acción y configura una excepción perentoria de consideración previa respecto de todo otro examen relativo a aspectos sustanciales de la controversia, por lo que si se carece de ella, quien deduce la acción se encuentra desprovisto de interés en la decisión del pleito” (Corte Suprema.Rol N° 23.000-2014. 22 de abril de 2015 p. 11).

Teniendo en cuenta lo anterior, es en el título III de la Ley 20.600, en su Artículo 18, donde se define quiénes podrán intervenir como partes en los asuntos de la competencia de los Tribunales Ambientales, en concordancia con las competencias definidas en su artículo 17 que describimos previamente. La importancia de este artículo reside en que define quiénes son los sujetos capaces y legítimos de ejercer acciones y hacer uso de las herramientas jurídicas entregadas por estos tribunales.

En términos concretos, los actores del espacio sociojurídico que quedan definidos por los TAs e según la ley 20.600, los vemos en la tabla a continuación:

Tabla 9: legitimación activa Tribunales Ambientales (ley 20.600)

<p>¿Quiénes pueden iniciar una reclamación? Legitimación activa TA's. (Art. 18, Ley 20.600)</p>	<p>Causal asociada según competencia (Art. 17, Ley 20.600)</p>	<p>¿Qué reclaman? Tipo de recurso asociado (Art. 17, Ley 20.600)</p>
<p>Cualquier persona que considere que los decretos mencionados por el artículo 50 no se ajustan a la ley 19.300 y le causan perjuicio.</p>	<p>1</p>	<p>Reclamación por normas de calidad ambiental, de emisión; planes de prevención, descontaminación (Art. 50 Ley 19.300)</p>
<p>Las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente.</p>	<p>3</p>	<p>Reclamación contra resoluciones de la SMA</p>
<p>La Superintendencia del Medio Ambiente.</p>	<p>4</p>	<p>Autorización de medidas provisionales, suspensiones y sanciones (Ley Orgánica SMA)</p>
<p>Cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los Ministerios o Servicios Públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, infrinjan la ley, las normas y los objetivos de los instrumentos señalados.</p>	<p>7</p>	<p>Reclamación contra actos administrativos de ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación.</p>
<p>Quién hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.</p>	<p>8</p>	<p>Reclamación contra resolución que resuelva procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo ambiental.</p>
<p>Las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.</p>	<p>5 y 6</p>	<p>5) Reclamación contra resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo del SEA. 6) Reclamación contra determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo del SEA, que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no fueron consideradas en procedimiento de evaluación ambiental.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de lo establecido en el artículo 17 y 18 de la ley 20.600.

De esta forma, vemos que la legitimación activa define las condiciones necesarias para que una persona sea considerada un actor legítimo ante los Tribunales Ambientales para ejercer una acción (en este caso, una reclamación). En este sentido, se puede decir que define las características de un actor virtual en sentido jurídico. Aquello, desde la perspectiva del proceso de juridificación significa que los actores que operan fuera del campo del derecho (ONG, activistas, comunidades, empresas, sindicatos, personas naturales, etc.) son trasladados a este campo bajo la categoría de “actores legitimados” si es que cumplen con las características que se observan en la primera columna, y reclaman lo que les está permitido reclamar (tercera columna).

Lo anterior significa que la ley, a través de estos artículos define un espacio, en el cual condiciona ciertas causales a actores específicos. Lo que los actores “pueden hacer” en este campo se encuentra así restringido a lo definido por el derecho. Al respecto, conviene señalar que mientras más reclamaciones pueda ingresar un actor, aumenta la probabilidad de obtener un resultado favorable, como veremos más adelante. De aquello, se puede deducir que, los actores que cuentan con menores recursos económicos (dado que la interposición de una reclamación requiere contratar los servicios de un abogado para cumplir con los aspectos formales), tienen una menor oportunidad de utilizar estas instancias.

Por otro lado, en la Tabla 9, vemos que las reglas establecidas por los TA’s delimitan para el caso de las reclamaciones –por las características de este recurso– la capacidad de interponer una acción cuando se hubiese participado en instancias previas. Esto significa que el 62% de lo que hacen de hecho estos tribunales, es en referencia a los resultados de otras instituciones ambientales como el SEA (Comité de Ministros, SEIA, etc.) y la SMA. En este sentido, se puede ver que la actividad de los TA’s, efectivamente cumple con lo planteado por los actores interesados en su creación (en la discusión de la historia de la ley 20.417) esto es, que sirvieran como un contrapeso a los actos administrativos de otras instituciones. Lo anterior cuestiona o relativiza el hecho que la ampliación institucional observada a partir de la creación de estos tribunales es una forma efectiva de garantizar el acceso a la justicia ambiental.

Si vinculamos lo expuesto con lo desarrollado en nuestro marco teórico, vemos que efectivamente se observa cómo el discurso jurídico socioambiental produce y reproduce determinados sujetos sociales, cuyas capacidades están determinadas por las condiciones de las instituciones jurídicas ambientales (Azuela, 2006; Bourdieu, 1993). Como vimos, la entrada en operación de una institución jurídica supone un proceso de juridificación de una esfera de la vida social, lo que involucra limitar un espacio exclusivo de competencia regulatoria, así como una serie de definiciones que permitirán la operación legal-ilegal en este campo (como cuando se considera inadmisibile el recurso de reclamación).

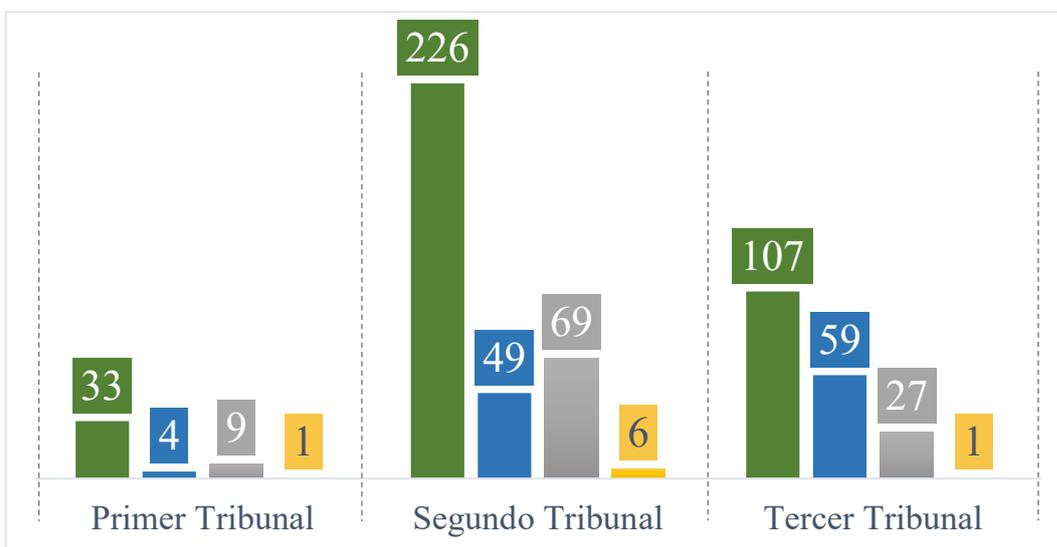
Al respecto, es interesante que un recurso de reclamación –además de requerir recursos económicos para su presentación y continuación en el tiempo (contratar los servicios de un abogado)– no siempre termina en una sentencia. Muchas veces puede terminar en inadmisibilidad, en que se tenga por no presentada la reclamación, que exista incompetencia por parte del TA, o que se desista durante el curso de la tramitación. Casi todos estos escenarios (como vimos en la imagen 3) refieren a problemas de forma, lo que da cuenta de la dificultad que puede implicar acceder a una instancia tan técnica; para la cual se requiere un conocimiento especializado tanto jurídico como ambiental.

Capítulo 2: Los Tribunales Ambientales analizados desde su funcionamiento. Actores y dinámicas de utilización del espacio sociojurídico

Una vez delineadas las principales características que establecen las reglas del espacio jurídico creado por los TA's, en este apartado analizaremos sus efectos en la práctica. Nuestro análisis, como hemos señalado, se basa en una sistematización de las reclamaciones ingresadas a los TA's entre los años 2013 y 2019. La información producida, se construyó a partir del sistema de consulta de causas que cada tribunal dispone a través de su sitio web. No obstante, esta fue contrastada con la información disponible en las Cuentas Públicas que anualmente publica cada tribunal. De esta forma, contamos con la seguridad de que la cantidad de reclamaciones registradas en nuestra sistematización, es consistente con los documentos oficiales publicados por los TA's.

Así, una primera aproximación a la totalidad de las causas ingresadas, la obtuvimos a partir de las cuentas públicas, en conjunto con nuestros datos; como vemos en el Gráfico 2 y en la Tabla 10, a continuación:

Gráfico 2: Cantidad de recursos ingresados respecto al total (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales y las cuentas públicas publicadas anualmente por cada tribunal.

Tabla 10: Cantidad de recursos ingresados respecto al total (2013-2019)

Causas Totales ingresadas (2013-2019)				
Tipo de recurso	Primer Tribunal	Segundo Tribunal	Tercer Tribunal	Total
Reclamaciones	33	226	107	366
Demandas	4	49	59	112
Solicitudes	9	69	27	105
Consultas	1	6	1	8
Total	47	350	194	591

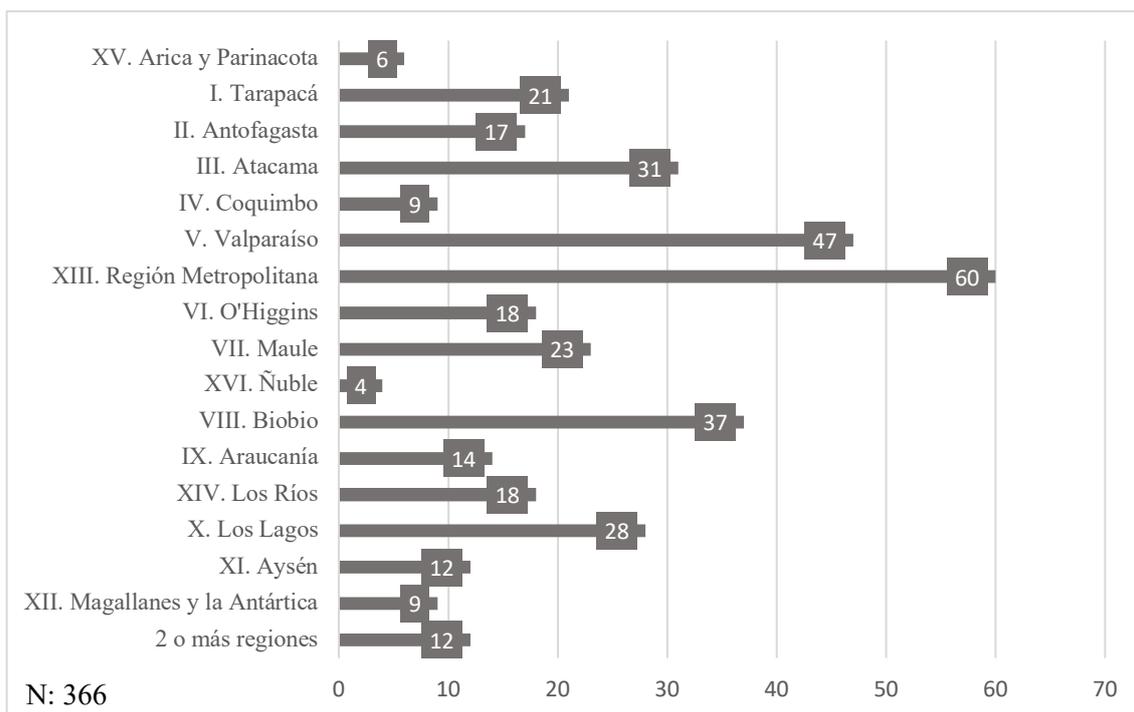
Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales y las cuentas públicas publicadas anualmente por cada tribunal.

A partir de estos datos, vemos que efectivamente la mayor cantidad de recursos procesados por los TA's son el procedimiento de reclamación (N=366, 62% del total). En segundo lugar, el recurso más procesado es la demanda por daño ambiental, con 112 casos. Le siguen las solicitudes con 105 casos, y finalmente, las consultas con 8 casos. También se observa que el tribunal con una mayor cantidad de causas procesadas es el Segundo Tribunal Ambiental, con 350 causas entre 2013 y 2019. Le siguen el Tercer Tribunal Ambiental, con 194 causas. Finalmente, encontramos al Primer Tribunal Ambiental, con 47 causas. Como hemos señalado, es comprensible que este último presente una menor frecuencia, pues comenzó a funcionar solo a partir de 2017.

2.1 ¿En qué regiones se ingresan mayor cantidad de reclamaciones?

Como vemos en el Gráfico 3, la región que cuenta con una mayor cantidad de reclamaciones ingresadas durante el periodo, es la Región Metropolitana con 60 reclamaciones (16% del total), seguido de la Región de Valparaíso con 47 (12,8%). En tercer lugar, se encuentra la Región del Biobío con 37 reclamaciones (10,1% del total) y en cuarto lugar, la Región de Atacama, con 31 reclamaciones (8,5%). Mientras que las regiones que presentan una menor cantidad de reclamaciones, son la Región de Coquimbo (2,5%), la Región de Magallanes y la Antártica chilena (2,5%), la Región de Arica y Parinacota (1,6%) y, finalmente, la Región de Ñuble (1,1%); con 9, 6 y 4 reclamaciones respectivamente.

Gráfico 3: Distribución de reclamaciones ingresadas a los TA's según región (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

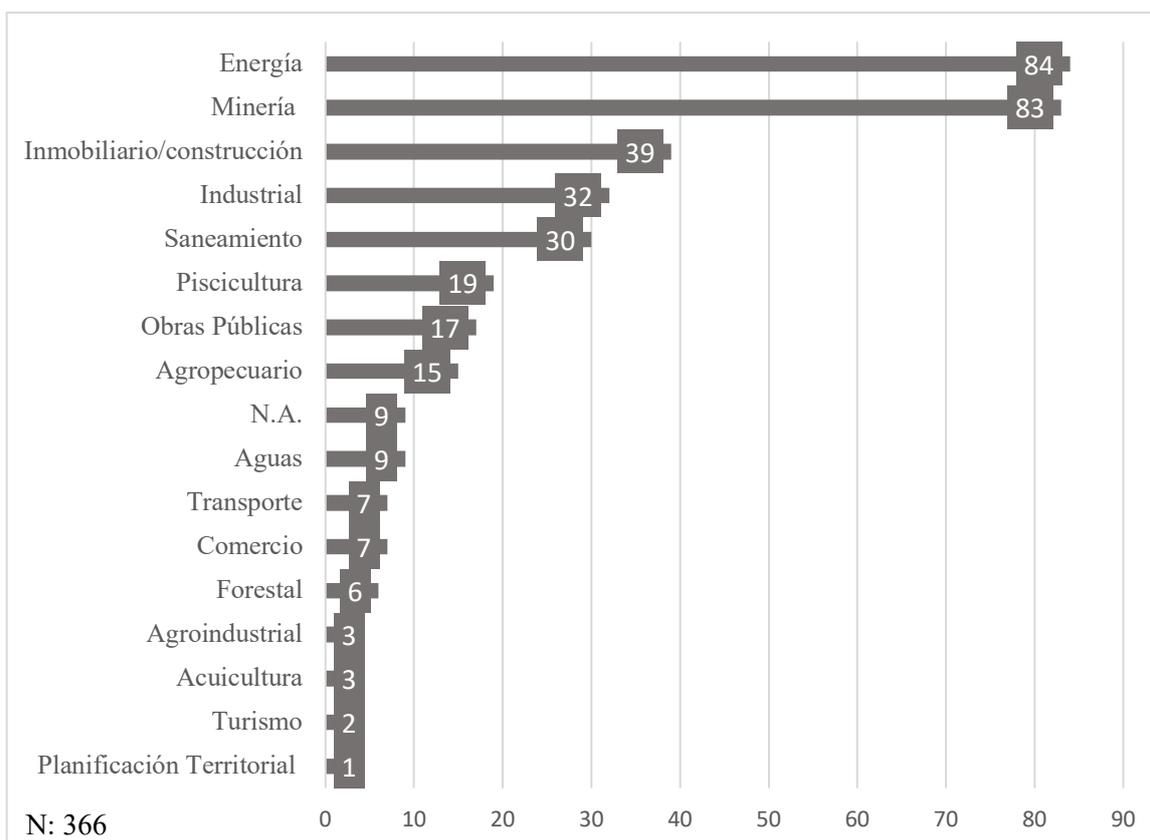
Llama la atención que exista una baja presencia de la macro zona norte, pues, como veremos, es una zona que históricamente ha presentado altos niveles de conflictividad socioambiental, especialmente por la actividad minera y energética asociada a las faenas de sus proyectos. Esta baja presencia, probablemente se debe a que el Primer Tribunal Ambiental (cuya competencia contempla la macro zona norte) comenzó a operar en 2017, como ya señalamos.

2.2 ¿Qué sectores económicos presentan mayor cantidad de reclamaciones?

A continuación, podemos ver la distribución de reclamaciones ingresadas en el periodo, según el sector económico asociado a cada una. Como vemos en el Gráfico 4, el sector que presenta una mayor cantidad de reclamaciones es Energía, con 84 casos (23% respecto al total); seguido del sector Minero, con 83 reclamaciones (22,7%) y del sector inmobiliario y de construcción, con 39 casos (10,7%). Luego, encontramos el sector industrial (8,7%) y el sector de saneamiento (8,2%), con 32 y 30 causas, respectivamente. Vemos que los sectores que presentan una menor cantidad de reclamaciones, son el sector

Agroindustrial (0,8%); el sector Acuícola (0,8%), el turismo (0,5%) y lo asociado a Planificación Territorial (0,3%), con una frecuencia de reclamaciones de 3, 2 y 1; respectivamente.

Gráfico 4: Cantidad de reclamaciones ingresadas según sector económico (2013-2019)



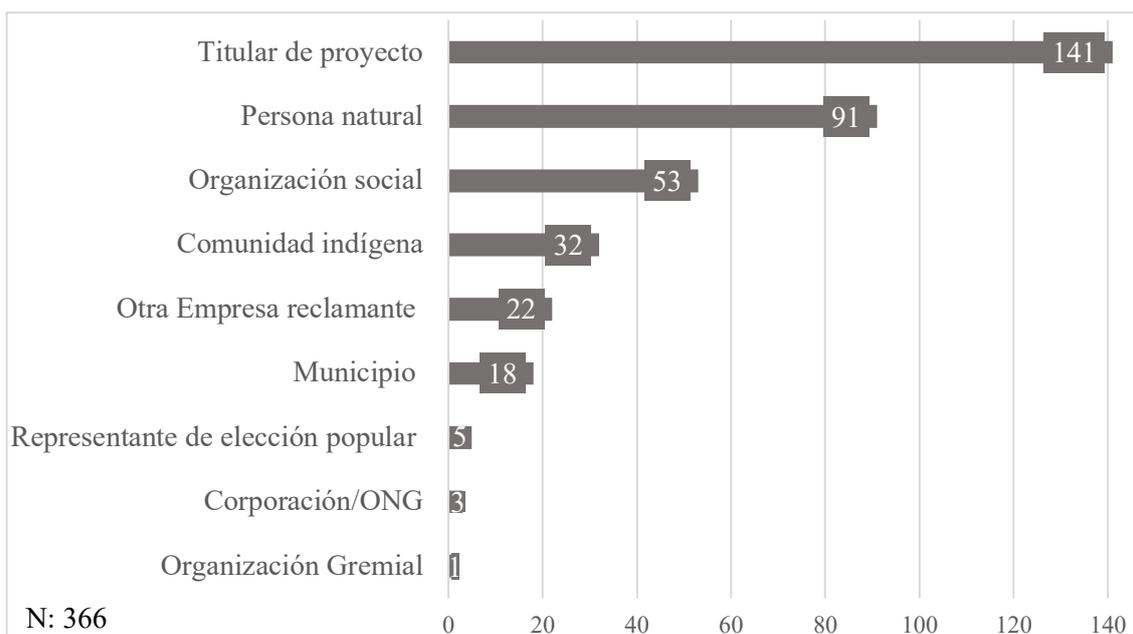
Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Así, a partir de estos resultados, vemos que los TA's, han concentrado sus funciones principalmente en la macro zona central; donde los sectores energético y minero, con mayor cantidad de reclamaciones, precisamente son los que tienen una mayor presencia de conflictividad socioambiental, como veremos en el Capítulo 3.

2.3 ¿Qué actores se constituyen como usuarios de los TA's como reclamantes y reclamados?

Si observamos las reclamaciones ingresadas y las distribuimos según tipo de actor (ver Gráfico 5) vemos que los titulares de proyectos son quienes ingresan una mayor cantidad de reclamaciones, con una frecuencia de 141 casos (39% del total). En segundo lugar, las personas naturales son quienes más ingresan reclamaciones, las que representan el 25% del total. Le siguen las organizaciones sociales con 53 reclamaciones (14%), las comunidades indígenas con 32 casos (9%), otras empresas reclamantes con 22 ingresos (6%) y los municipios (5%). Quienes ingresan comparativamente una menor cantidad de reclamaciones son los representantes de elección popular (generalmente diputados en ejercicio), con 5 reclamaciones, así como las corporaciones/ONG (3 reclamaciones) y los Gremios (todas con una presencia menor al 1%).

Gráfico 5: Cantidad de reclamaciones ingresadas según reclamante (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Como vemos, efectivamente se observa una subrepresentación de actores diferentes a los titulares de proyectos. Tal como señalamos anteriormente, las restricciones impuestas por la legitimación activa (así como por la necesidad de contar con conocimientos jurídicos, y la asesoría y/o representación de un abogado para presentar la reclamación) se

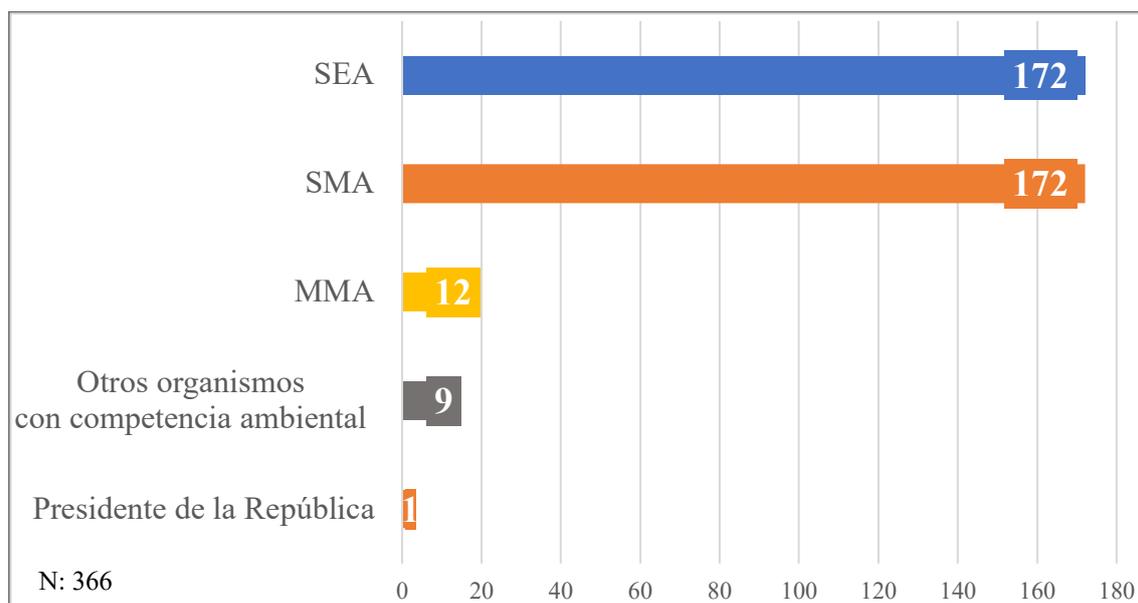
transforman en una limitación importante para los actores que carecen de estos recursos. En consecuencia, contrario a lo que afirman los gremios empresariales, no se observa una judicialización mayormente por parte de las comunidades, sino que son precisamente los titulares de los proyectos quienes más utilizan esta instancia para impugnar resoluciones que no los benefician.

En este sentido, vemos que nuestros resultados apoyan la evidencia producida por Espacio Público (2017) en la medida que son los titulares de los proyectos quienes más utilizan los TA como perfil desagregado. Ahora bien, un dato que llama la atención es el segundo lugar que ocupan las personas naturales, ya que abre la incógnita respecto a qué intereses representa esta categoría. Esto, en tanto, las personas naturales pueden ser actores asociados a los intereses de los titulares de los proyectos, o bien, vinculadas a las comunidades y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este dato no permite discriminar *a priori* sobre la motivación de dichos actores.

2.4 ¿Contra qué instituciones se reclama con mayor frecuencia?

Como vemos en el Gráfico 6, se observa exactamente la misma cantidad de reclamaciones interpuestas en contra de resoluciones o actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), con 172 casos, donde cada una representa un 47% respecto al total. Mientras que, otras instituciones reclamadas son el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), con 12 casos; otros organismos con competencia ambiental, con 9 casos; y finalmente, el Presidente de la República, con un caso; los cuales representan un 3,5%, 2,5% y 0,2% respecto al total.

Gráfico 6: Cantidad de reclamaciones ingresadas según reclamado (2013-2019)*



*La categoría “**Otros organismos con competencia ambiental**” considera: SEREMI de Vivienda y Urbanismo, SEREMI de Salud, SERNAGEOMIN, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Fiscalía de la Gobernación Marítima de Valparaíso, Dirección General del territorio Marítimo y Marina Mercante, y la CONAF. **Fuente:** elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

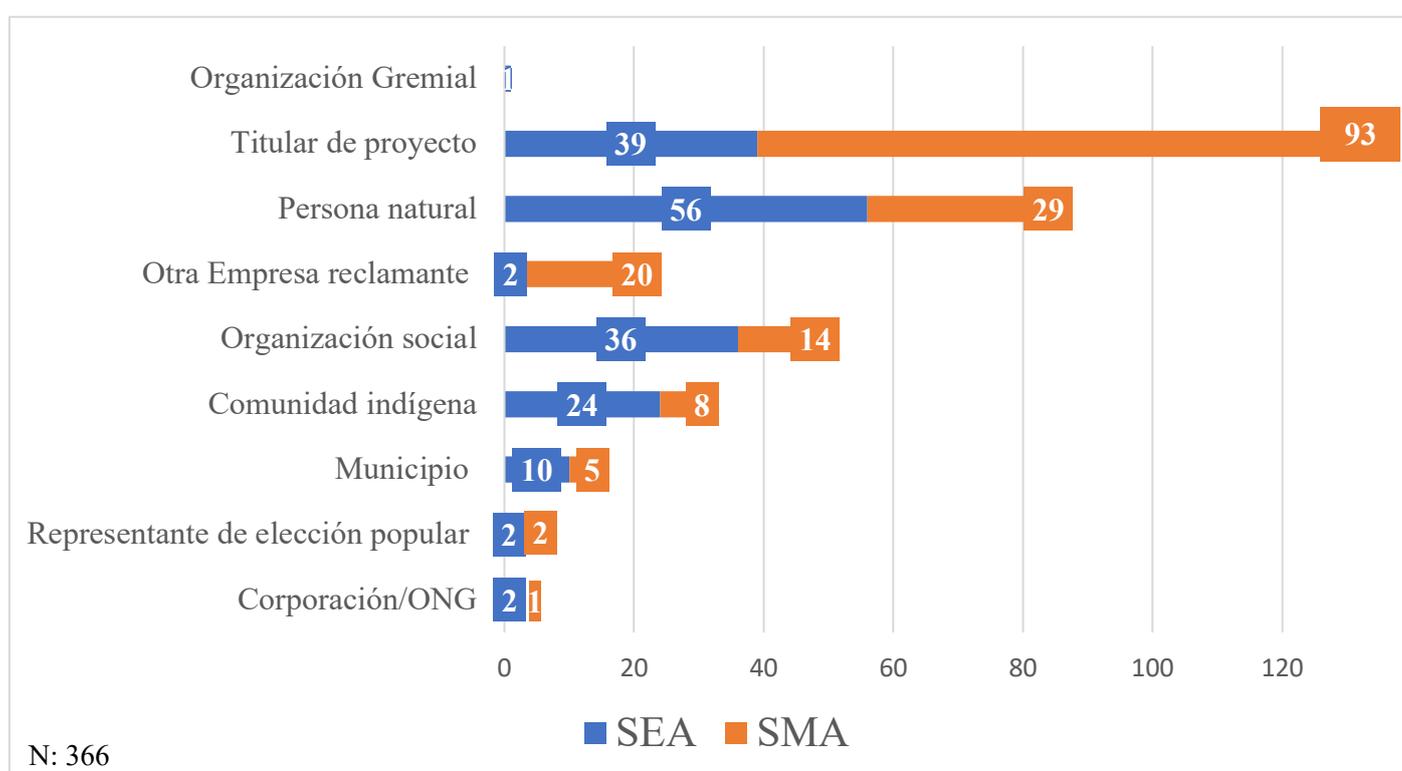
Así, nuestros resultados muestran que los actores reclaman, en mayor proporción los actos administrativos provenientes del SEA y de la SMA; organismos encargados, entre otras cosas, de regular el proceso de aprobación o rechazo de proyectos (para el caso del SEA, mediante el SEIA); y de la fiscalización y sanción de las medidas (SMA) a las que se comprometieron los actores en el marco del proceso de evaluación ambiental.

2,5 ¿Cómo se articulan las reclamaciones según tipo de reclamante para el caso del SEA y la SMA?

A partir de los resultados anteriores, no es posible identificar contra quienes reclama con mayor frecuencia cada actor. Esta evidencia se muestra en el Gráfico 7, donde vemos que los titulares de proyectos reclaman comparativamente más en contra de los actos administrativos de la SMA. Como hemos señalado, la SMA se encarga de la sanción y fiscalización, por lo que frente a incumplimientos por parte del titular respecto a los compromisos adquiridos en el proceso de evaluación ambiental (en el marco del SEIA), este puede ser sancionado por dicho organismo.

Buena parte de las sanciones de la SMA consisten en multas, contra las que los titulares generalmente reclaman. Lo interesante de este resultado, es que da cuenta de que parece ser que los proyectos aprobados presentan una alta presencia de incumplimientos, los que, cuando son detectados y sancionados, se presentan como un obstáculo para la actividad empresarial. Esto explicaría, en parte, la razón de por qué los titulares reclaman más contra este organismo (con 93 de las 132 reclamaciones en contra de ambos organismos).

Gráfico 7: Reclamaciones según tipo de reclamante y tipo de reclamado



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

En cambio, 39 de las reclamaciones ingresadas por los titulares, son en contra del SEA. Como hemos explicado, el SEA se encarga de administrar el Sistema de Evaluación Ambiental, proceso que culmina con la aprobación o rechazo de un proyecto. Según las reclamaciones revisadas, a partir de las cuales se construyeron nuestros datos, generalmente se reclamaba en contra de la NO aprobación de proyectos (RCA desfavorable).

De forma similar a los titulares de proyectos, vemos que el tipo de actor “otra empresa reclamante” también se orienta a impugnar una mayor cantidad de actos administrativos de la SMA, con 20 reclamaciones en contra de este organismo, en comparación a las 2 en contra del SEA. Aquí, conviene hacer mención a que la mayoría de los actos que reclama este tipo de actor, no se vincula con grandes proyectos, sino con las sanciones asociadas a la emisión de ruidos que superan el nivel permitido por la ley o el depósito de materiales contaminantes. Aquello, da cuenta de que este tipo de actor también busca revertir las sanciones o multas interpuestas por la SMA, cuando se les sanciona por generar algún tipo de impacto ambiental. Los sectores económicos a los cuales pertenecen estas reclamaciones, generalmente son el sector inmobiliario y de construcción, el sector industrial, el comercio, el transporte y en menor medida el sector minero y energético.

En contraste con lo anterior, los actores que podríamos asociar a “la sociedad civil”, reclaman comparativamente más en contra del SEA que en contra de la SMA. Esto se explicaría porque muchas veces la sociedad civil se opone a una RCA favorable para determinado proyecto, por lo que mediante esta acción buscan que se invalide dicha aprobación; o porque no se generaron los espacios de participación ciudadana pertinentes en el marco del proceso de evaluación ambiental. En ambos casos, se observa que las comunidades posiblemente muestran una oposición a un proyecto que está ocasionando o se prevé que producirá un impacto ambiental importante, el cual afectará sus condiciones de vida. Con todo, este dato no permite distinguir entre, si son preocupaciones ecológicas, o asociadas a la subsistencia.

2.6 ¿Qué reclama cada tipo de actor y contra quién?

Con el objetivo de profundizar los resultados presentados hasta aquí, nos parece conveniente analizar el comportamiento de los actores, articulando las variables de tipo de reclamante (¿quién reclama?), tipo de reclamado (¿contra quién se reclama?) y, finalmente, tipo de causal de ingreso (¿qué es lo que se reclama?). La causal de ingreso se relaciona con las reglas de la legitimación activa a las que hicimos mención previamente, pues esta causal define quién puede reclamar, y qué es lo que puede reclamar. Con el objetivo de facilitar la lectura de estos resultados, presentamos

nuevamente la Tabla 9. Como vemos, en la segunda columna aparece el número de causal, mientras que en la última columna se presenta el contenido asociado a dicha causal.

Tabla 9: legitimación activa Tribunales Ambientales (ley 20.600)

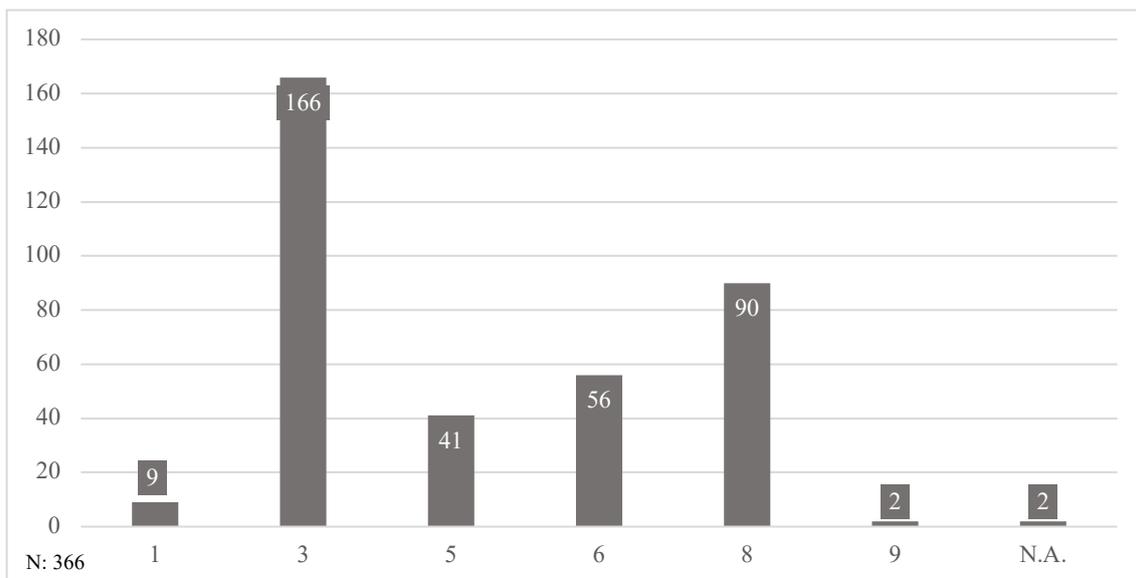
¿Quiénes pueden iniciar una reclamación? Legitimación activa TA (Art. 18, Ley 20.600)	Causal asociada según competencia (Art. 17, Ley 20.600)	¿Qué reclaman? Tipo de recurso asociado (Art. 17, Ley 20.600)
Cualquier persona que considere que los decretos mencionados por el artículo 50 no se ajustan a la ley 19.300 y le causan perjuicio.	1	Reclamación por normas de calidad ambiental, de emisión; planes de prevención, descontaminación (Art. 50 Ley 19.300)
Las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente.	3	Reclamación contra resoluciones de la SMA
La Superintendencia del Medio Ambiente.	4	Autorización de medidas provisionales, suspensiones y sanciones (Ley Orgánica SMA)
Cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los Ministerios o Servicios Públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, infrinjan la ley, las normas y los objetivos de los instrumentos señalados.	7	Reclamación contra actos administrativos de ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación.
Quién hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.	8	Reclamación contra resolución que resuelva procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo ambiental.
Las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.	5 y 6	5) Reclamación contra resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo del SEA. 6) Reclamación contra determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo del SEA, que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no fueron consideradas en procedimiento de evaluación ambiental.

Fuente: elaboración propia a partir de lo establecido en el artículo 17 y 18 de la ley 20.600

- **Frecuencia de reclamaciones según causal de ingreso**

Como vemos en el Gráfico 8, las causales con mayor cantidad de ingresos, son, en primer lugar, la número 3 (una de las referentes a la SMA) con 166 reclamaciones asociadas, las cuales representan el 45,4% de del total. En segundo lugar, encontramos la causal número 8, la cual es de carácter más general que la anterior, pues refiere a aquellos casos en que, mediante un procedimiento administrativo, haya sido invalidado anteriormente un acto administrativo ambiental. Como veremos, a través de la causal 8, se reclaman invalidaciones asociadas a resoluciones del SEA y de otros organismos con competencia ambiental. Esta causal presenta una frecuencia de 90 casos, los que representan un 24,6% respecto al total.

Gráfico 8: Frecuencia de reclamaciones según causal de ingreso* a los TA (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

*Para la elaboración de esta tabla se consideraron todas las reclamaciones ingresadas en el periodo, es decir, también considera reclamaciones que fueron consideradas inadmisibles por los TA's. Por otro lado, los valores N.A. consideran reclamaciones que no entregan información sobre causal de ingreso.

En tercer lugar, encontramos la causal 6, referente a reclamaciones en contra del SEA, específicamente cuando (la determinación del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA) resolvió un recurso administrativo que no consideró las observaciones del reclamante en el procedimiento de evaluación ambiental. Como vemos, esta causal exige haber participado en el procedimiento de evaluación ambiental, así como haber

presentado una reclamación en dicha instancia. Por lo que su uso se restringe a quienes cumplan con esta exigencia. Esta causal presenta una frecuencia de 56 casos, esto es, un 15,3% respecto al total.

En cuarto lugar, encontramos la causal número 5, muy relacionada con la causal anterior. Esta causal refiere a reclamaciones en contra de la resolución del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA, donde dicha resolución no presentó un resultado favorable para el reclamante. Es por ello que, con el objetivo de revertir esta resolución, los actores reclaman en una nueva instancia, como son los TA's. Esta causal también restringe su uso a quienes hayan realizado reclamaciones en el marco del proceso de evaluación ambiental. Como vemos en el Gráfico 8, esta causal presenta una frecuencia de 41 casos, los que representan el 11,2% respecto al total.

Finalmente, las causales con menor presencia, son las número 1 y 9, con una frecuencia de 2 para cada una, esto es, el 0,55% respecto al total. La causal 1 refiere a reclamaciones que buscan invalidar normas de calidad ambiental, de emisión; planes de prevención y descontaminación. En cambio, la causal 9 (que no está incluida en la tabla 9, debido a que la ley no especifica el tipo de actor que la puede utilizarla en su artículo 18) considera que es competencia de los tribunales “conocer de los demás asuntos que señalen las leyes” (artículo 17).

Teniendo clara la distribución de frecuencias para cada causal, a continuación, pasaremos a revisar su comportamiento según tipo de reclamado y tipo de reclamante.

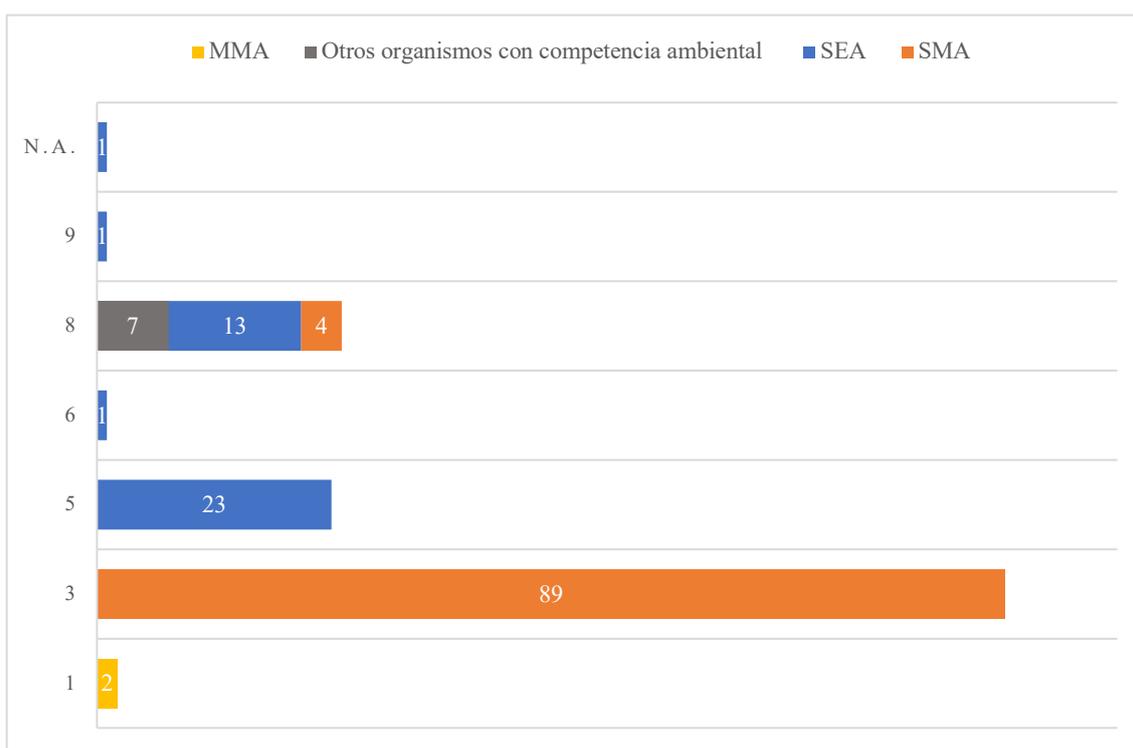
- **Tipo de actor: Titular de proyecto**

Como vemos en el Gráfico 9, los titulares de proyecto reclaman con mayor frecuencia a través de la causal 3, esto es, en contra de las resoluciones de la SMA, lo cual representa el 63% de todas las reclamaciones ingresadas por este tipo de actor. Le sigue la causal 8, con 24 reclamaciones, las cuales representan un 17% respecto al total de este grupo. Como señalamos, la causal 8 refiere a aquellos casos en que, mediante un procedimiento administrativo, se haya invalidado un acto administrativo ambiental. Así, a través de esta causal, los titulares reclaman contra el SEA (13 casos), contra otros organismos con

competencia ambiental (7 casos) y contra la SMA (4 casos). Otra causal a través de la cual los titulares suelen ingresar sus reclamaciones, es la número 5, con una frecuencia de 23 casos, esto es un 16,3% respecto al total.

Estos resultados dan cuenta de que los usos que los titulares de proyecto dan a los TA's, es precisamente invalidar resoluciones administrativas que no les favorecen en el curso de la implementación de sus proyectos. Esto, una vez que concluye el procedimiento de evaluación ambiental en el SEIA. En efecto, de todas las reclamaciones ingresadas por la causal 3, el 53% corresponde a titulares de proyectos.

Gráfico 9: Reclamaciones ingresadas por titulares de proyectos según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

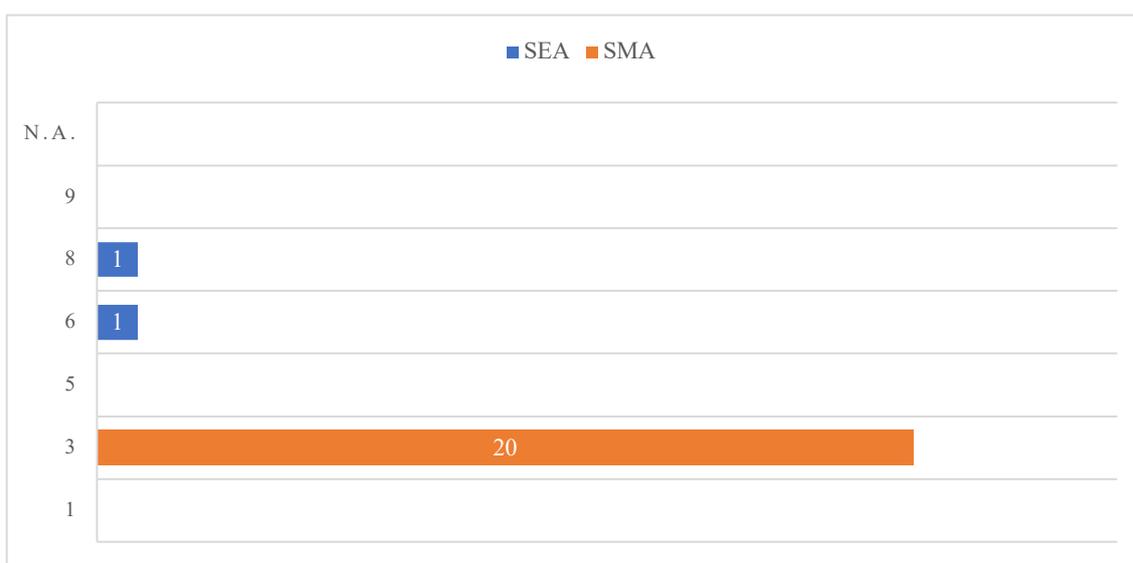
- **Tipo de actor: otras empresas reclamantes**

Como vemos en el Gráfico 10, de forma similar al titular de proyecto, el tipo de actor “otras empresas reclamantes” suele ingresar reclamaciones en mayor medida a través de

la causal 3, con 20 casos, esto es, el 91% de todas las reclamaciones ingresadas por este tipo de actor. En menor frecuencia, reclaman contra el SEA a través de la causal 6 y 8, con un caso para cada una.

Lo anterior, da cuenta de que la causal 3 parece ser funcional a intereses económicos empresariales, los cuales buscan impugnar aquellas decisiones que velan por el cumplimiento de los compromisos en materia ambiental (durante el proceso de evaluación ambiental, fiscalizado por la SMA). Por tanto, cada vez que un titular presenta incumplimientos de estas medidas, o incumple la legislación vigente, busca impugnar estos actos a través de los TA's.

Gráfico 10: Reclamaciones ingresadas por otras empresas reclamantes según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



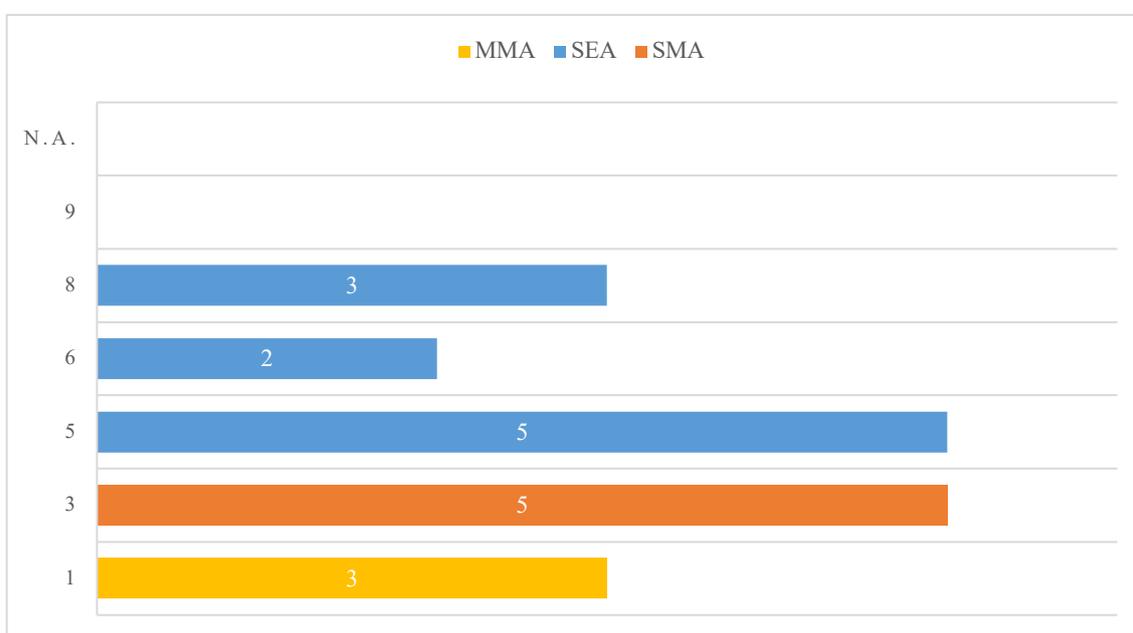
Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

- **Tipo de actor: Municipios**

En cuanto al único actor institucional que aparece en nuestros resultados, vemos, en el Gráfico 11, que los municipios reclaman con mayor frecuencia a través de las causales 3 y 5, con una presencia de 5 casos para cada una (27,7% cada una respecto al total de reclamaciones de este actor). Así, vemos que este actor reclama en contra de las resoluciones de la SMA y en contra de la resolución del Comité de Ministros o el Director

Ejecutivo del SEA. Le siguen las causales 1 y 8, donde cada una representa un 16,6% del total de reclamaciones ingresadas por este actor (3 casos para cada una). Como hemos visto, la causal 1 se refiere a las reclamaciones en contra de normas de calidad ambiental, de emisión, así como planes de prevención y descontaminación; donde los municipios reclaman en contra de lo establecido en dicha materia, por el MMA. Mientras que la causal 8, refiere reclamaciones contra invalidaciones de actos administrativos ambientales, en este caso, del SEA.

Gráfico 11: Reclamaciones ingresadas por municipios según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

A partir de la revisión de sentencias, con las cuales se construyeron los datos presentados en este capítulo, vemos que cuando los municipios reclaman a través de la causal 3, lo hacen porque cuando han denunciado irregularidades o incumplimientos de la legislación ambiental, estas no han sido debidamente consideradas por la SMA. Por ejemplo, para la reclamación R-29-2019, presentada ante el Primer Tribunal Ambiental, la Ilustre Municipalidad de Sierra Gorda señala, en los hechos de su reclamación, que denunciaron ante la SMA que el proyecto “*Concesión Vial Rutas del Loa, Sector A: Mejoramiento y Ampliación Segunda Calzada Ruta 25 Tramo Enlace Carmen Alto-Calama Región de Antofagasta*” sí tenía que ingresar al SEIA. Sin embargo, la SMA desestimó esta denuncia

debido a que el proyecto no cumplía, a su criterio, con las tipologías de ingreso al proceso de evaluación ambiental en el SEIA.

Otro ejemplo, es la reclamación R-197-2018, interpuesta ante el Segundo Tribunal Ambiental, donde la Municipalidad de la Reina, denuncia que la SMA cometió ilegalidad al archivar una denuncia hecha por este municipio. En los hechos de la reclamación, el municipio argumenta que recibió una denuncia por parte de vecinos de la comuna que reclaman en contra de los ruidos producidos por un proyecto inmobiliario. En vista de ello, el municipio interpuso una denuncia por ruidos molestos “en su labor fiscalizadora” ante la SMA. Sin embargo, como hemos señalado, la SMA optó por archivar esta reclamación.

Como vemos, las reclamaciones citadas, dan cuenta de que cuando los municipios reclaman algunas veces por la causal 3, lo hacen en vista de su labor fiscalizadora en materia ambiental. En este sentido, lo hacen en contra de resoluciones de la SMA cuando ésta autoriza actividades que provocan algún tipo de impacto ambiental en el territorio en cual los municipios son competentes.

Sin embargo, también encontramos casos en que los municipios, operan al mismo tiempo, como un titular de proyecto. Así, en estos casos los municipios reclaman en contra de las multas o sanciones derivadas de la labor fiscalizadora de la SMA. Un ejemplo de aquello, lo encontramos en la reclamación R-70-2018, interpuesta ante el Tercer Tribunal Ambiental por la Ilustre Municipalidad de Puerto Varas. En esta reclamación, el municipio busca impugnar una multa cursada por la SMA en relación al Proyecto Relleno Sanitario La Laja.

En consecuencia, vemos que la labor de los municipios en los TA, cuando reclaman en contra de la SMA, lo hacen como un actor activo en defensa de los intereses medioambientales de la comunidad; o bien, en defensa de sus propios intereses cuando es el municipio el titular del proyecto.

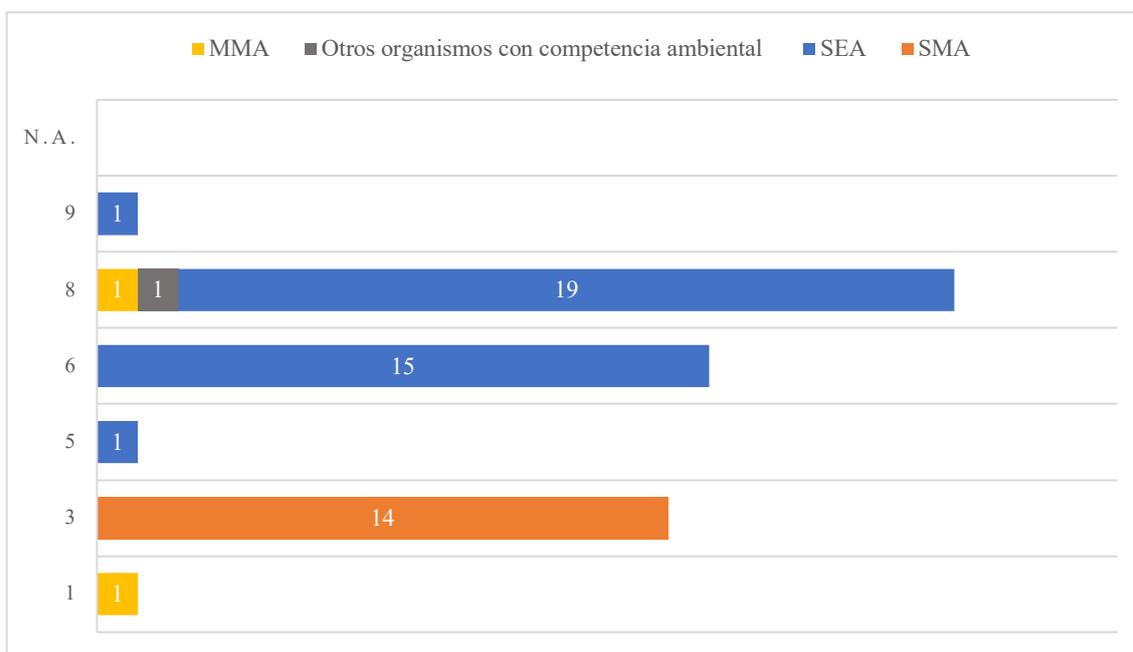
Finalmente, en menor frecuencia, los municipios reclaman a través de la causal 6 (2 casos, 11% respecto al total de reclamaciones de este actor), es decir, contra la determinación

del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA, cuando sus observaciones no fueron consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental.

- **Tipo de actor: organizaciones sociales**

En cuanto a las organizaciones sociales, esta categoría, como hemos señalado, incluye a: juntas de vecinos, gremios, sindicatos, ONG, organizaciones de base, corporaciones, entre otras. Como vemos en el Gráfico 12, las organizaciones sociales reclaman con mayor frecuencia a través de la causal 8, 6 y 3, con 21, 15 y 14 reclamaciones respectivamente. A diferencia de los actores anteriores, en las organizaciones sociales vemos una mayor variedad tanto en el tipo de actor reclamado, como en las causales que utilizan. Este tipo de actor, reclama en mayor proporción en contra del SEA, mediante las causales 5, 6, 8 y 9, las que representan un 67% de las reclamaciones ingresadas por este tipo de actor.

Gráfico 12: Reclamaciones ingresadas por organizaciones sociales según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Como hemos visto, la causal 8 (con 21 casos para este tipo de actor) es de carácter general, y refiere a una reclamación en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo ambiental; por lo que es

comprensible que esta se dirija en contra del SEA, el MMA y otros organismos con competencia ambiental. Mientras que la causal 6 (con 15 casos para este tipo de actor) refiere a las reclamaciones en contra del SEA cuando no se consideraron sus observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental. A partir de la revisión de las reclamaciones con las cuales se construyeron estos datos, se observa que generalmente este actor acude a los TA's, con el objetivo de impedir la realización de determinados proyectos de inversión. Esto, pues representan un perjuicio para la salud de las personas, o una amenaza para sus condiciones de subsistencia. En otros casos, existen organizaciones cuya preocupación es patrimonial.

Una parte importante de estas reclamaciones, como veremos, están asociadas a proyectos que presentan conflictos socioambientales, como es el caso de Pascua Lama²⁵, la Termoeléctrica Bocamina en Lota y Coronel²⁶, las Torres de alta tensión de Cordones-Polpaico²⁷, o el caso del proyecto minero Sierra Gorda²⁸.

- **Tipo de actor: comunidades indígenas**

A continuación, vemos los resultados en cuanto al ingreso de reclamaciones según causal, para las comunidades indígenas. Como se muestra en el Gráfico 13, las causales que presentan mayor frecuencia, son la 6, 3, 8 y 5; con 11, 8, 7 y 5 casos respectivamente. En general, se observa que las comunidades indígenas reclaman en mayor medida en contra del SEA (75% de las reclamaciones interpuestas por este actor para el periodo) que contra la SMA (25% de las reclamaciones). Lo que tiene sentido, pues normalmente cuando se judicializa un conflicto con la participación de este tipo de actor, es debido a la ausencia o deficiencia de instancias de participación ciudadana en el marco de la evaluación ambiental (SEIA).

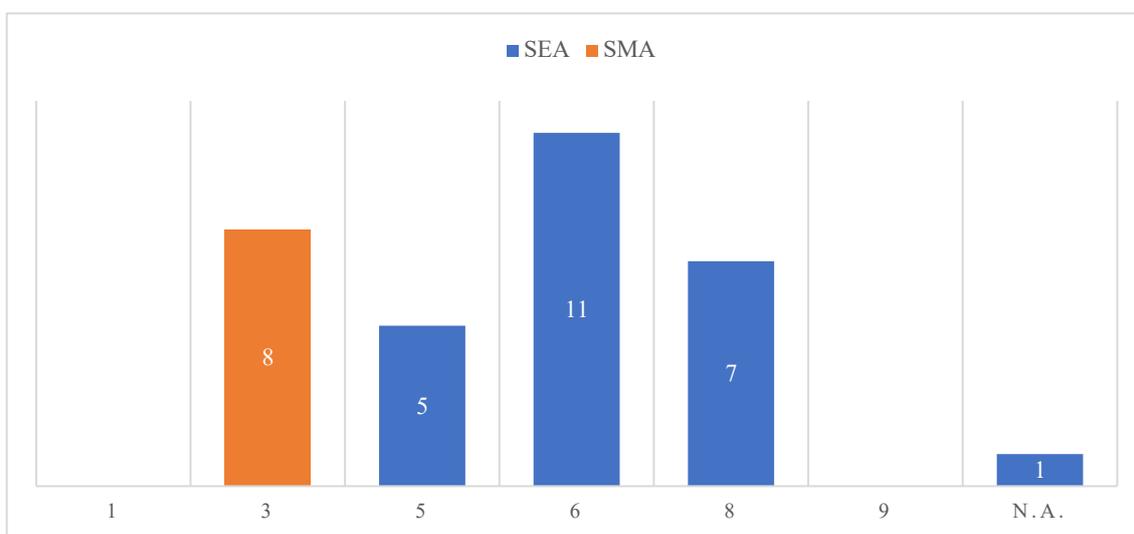
²⁵ Fuente: <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=2609>

²⁶ Fuente: <https://www.terram.cl/2019/01/el-historial-de-conflictos-ambientales-de-la-termoelectrica-bocamina-en-lota-y-coronel/>

²⁷ Fuente: <https://www.eldesconcierto.cl/medio-ambiente-y-naturaleza/2020/12/11/torres-de-alta-tension-en-melipilla-el-impacto-socioambiental-de-la-transmision-electrica.html>

²⁸ Fuente: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/02/20/el-conflicto-medioambiental-en-antofagasta-que-salpica-a-la-ministra-de-mineria-de-bachelet/>

Gráfico 13: Reclamaciones ingresadas por comunidades indígenas según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Lo anterior, se explica en buena medida, por el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que Chile ratificó. Este convenio, se fundamenta en el respeto a las culturas y a las formas de vida de los pueblos indígenas, donde el Estado se compromete a reconocer sus derechos sobre los recursos naturales y las tierras que habitan (Ossa, 2018; Delamaza, 2020). Lo anterior, debido a un consenso internacional respecto a que los pueblos indígenas y tribales enfrentan discriminación, condiciones de trabajo de explotación, marginalización y situaciones de pobreza generalizadas. La relación de este Convenio con la participación de las comunidades indígenas en el marco de la evaluación ambiental, ocurre porque nuestra legislación reconoce la obligación de realizar un proceso de Consulta Indígena, toda vez que la instalación de algún proyecto incurra en los territorios de estos pueblos (Elizalde Roa, 2018, Ossa, 2018; Delamaza, 2020).

En cambio, cuando reclaman en contra de la SMA, ocurre cuando esta aprueba programas de cumplimiento y/o suspende procedimientos administrativos sancionatorios en contra de los titulares. Ejemplo de esto último, es la reclamación R-25-2019, interpuesta por la Asociación Indígena Aymara Salar de Coposa, ante el Primer Tribunal Ambiental. En el texto de la reclamación, se señala que la SMA aprobó el programa de cumplimiento y suspendió el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de Compañía Minera

doña Inés de Collahuasi S.C.M. Asimismo, la asociación indígena argumenta que el territorio ocupado por este proyecto minero afecta buena parte del sector de pastoreo que, tanto ellos como sus antecesores, han ocupado durante siglos. Esta afectación se relaciona con un impacto cultural, ambiental (agua y contaminación) y patrimonial.

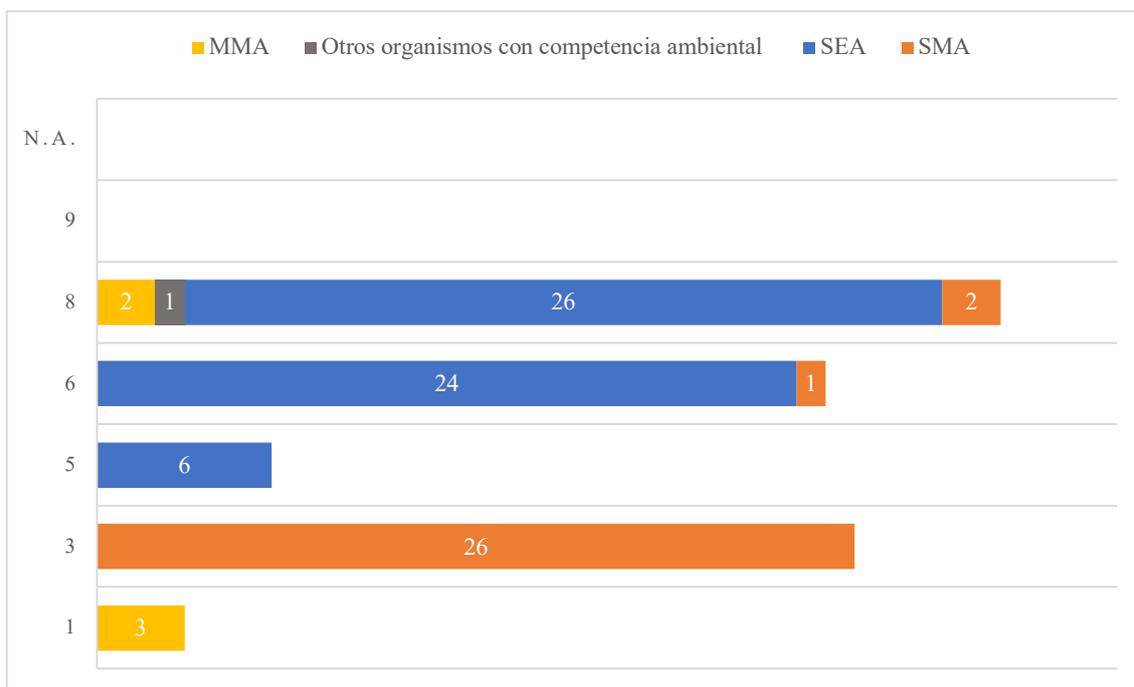
Otro ejemplo, es la reclamación R-7-2013 (relacionada a las reclamaciones: R-6-2013 y R-8-2013), donde la Asociación Indígena "Consejo Comunal Diaguita de Guascoalto" reclama ante el Segundo Tribunal Ambiental, en contra de la resolución de la SMA. En la reclamación, se argumenta que la SMA cometió ilegalidad en cuanto a la revocación de sanciones a la minera Barrick Gold, en el marco del megaproyecto de inversión Pascua Lama.

- **Tipo de actor: persona natural**

Finalmente, en cuanto al último actor considerado en esta investigación, como vemos en el Gráfico 14, las personas naturales ingresan la mayor parte de sus reclamaciones a través de la causal 8. Como hemos señalado, esta causal es de tipo general y permite reclamar contra una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo. Lo anterior, por tanto, considera a diversas instituciones con competencia ambiental (SMA, SEA, MMA, otros organismos con competencia ambiental). Respecto a la frecuencia por ingreso, vemos que 31 reclamaciones han sido ingresadas por esta causal (34,6% del total de reclamaciones ingresadas por este tipo de actor).

En segundo lugar, vemos que las personas naturales ingresan sus reclamaciones por la causal 3, esto es, para reclamar contra las resoluciones de la SMA. Así, para este actor, la causal 3 tiene una frecuencia de 26 casos, es decir, un 28,57% respecto al total de reclamaciones ingresadas por este actor. Con una frecuencia similar, encontramos a la causal 6, con 25 reclamaciones asociadas, donde 24 son contra el SEA y una contra el MMA. Como hemos señalado, la causal 6 se relaciona con reclamaciones contra la determinación del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo del SEA, que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no fueron consideradas en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental.

Gráfico 14: Reclamaciones ingresadas por personas naturales según causal de ingreso y tipo de reclamado (2013-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Así, vemos que las personas naturales presentan un comportamiento similar –en cuanto a las causales de ingreso de reclamaciones– que las organizaciones sociales. En efecto, ambos actores dirigen sus reclamaciones en contra de múltiples actores, haciendo uso de diversos tipos de causales, destacando especialmente, la 3, la 6 y 8. Como hemos visto hasta ahora, estas tres causales generalmente se asocian con problemas derivados del proceso de evaluación ambiental en el marco del SEIA; así como con las fiscalizaciones y sanciones realizadas por la SMA, o por el hecho de que no ha sancionado como el actor considera que se debería de acuerdo al derecho.

Sin embargo, y tal como hemos mencionado, la categoría “persona natural” se diferenciò, para los propósitos de esta investigación, de otros actores como son las organizaciones sociales. Lo anterior, debido a que dicha categoría incluye casos en que titulares de proyectos ingresan reclamaciones como personas naturales. Mientras que, en otros casos, el ingreso de las reclamaciones es a partir de un amplio conjunto de personas (generalmente vinculadas al territorio donde tiene lugar el impacto ambiental) que no tienen una personalidad jurídica como las juntas de vecinos, las asociaciones, las ONG,

etc. Así también, esta categoría presenta ingresos de reclamaciones de personas naturales individuales. Por ello, es una categoría que convendría estudiar con mayor profundidad en futuras investigaciones.

Por último, la información presentada hasta aquí, en lo referente a causales de ingreso según tipo de reclamante y tipo de reclamado, se sintetiza en el Anexo 2.

2.7 ¿Cómo fallan los TA's?

Hasta ahora hemos presentado evidencia respecto al proceso de reclamación, caracterizando el comportamiento de los distintos actores durante dicha instancia. Lo anterior, se puede comprender desde la perspectiva del acceso a la justicia ambiental, pues hemos entregado evidencia sobre qué tipos de actores acceden a los TA's (para el caso de las reclamaciones) y qué restricciones encuentran en este proceso (reglas de la legitimación activa y accesos diferenciados).

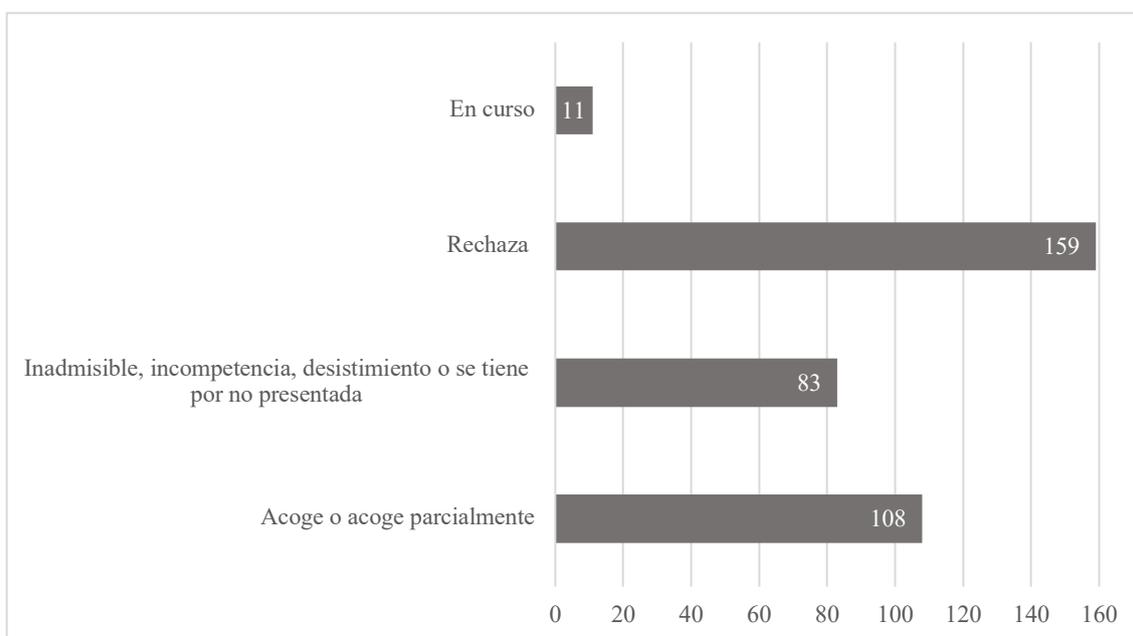
Hemos visto que buena parte de los actores que hacen uso del recurso de reclamación son los titulares de proyectos, mientras que actores de la sociedad civil acceden con menor frecuencia. También, hemos observado que la mayor parte de las reclamaciones se presentan en contra de las resoluciones de la SMA (a través de la causal 3) y en contra del SEA (principalmente causales 5 y 6). En consecuencia, lo que los TA's procesan en la práctica, son principalmente cuestiones derivadas de impugnaciones en contra de actos administrativos de otras instituciones ambientales, especialmente en lo relativo a la fiscalización, sanción y evaluación ambiental.

Sin embargo, queda pendiente caracterizar la manera en que los TA's fallan a través de sentencias definitivas, así como otras situaciones, en las que, sin llegar a una sentencia, son declaradas inadmisibles, o los actores desisten del proceso (por mencionar algunos casos). Por ello, en el siguiente apartado, presentaremos los principales resultados de los TA's, en términos de sentencia definitiva y otros posibles resultados. Lo anterior, con el objetivo de identificar cómo se distribuye en la práctica la justicia ambiental, puesto que no basta con identificar cómo se comportan los actores, sino que debemos conectarlo con los resultados producidos por la institución (como se distribuye el poder en la sociedad).

- **Principales resultados de las reclamaciones ingresadas entre 2013 y 2019**

Como podemos ver, en el Gráfico 15 se observan cuatro grupos de resultados de los TA's para el periodo estudiado. El resultado que presenta mayor frecuencia es la categoría "rechaza" con 159 casos (44% del total), donde la pretensión del reclamante es rechazada por el tribunal. En segundo lugar, encontramos la categoría "Acoge o acoge parcialmente" con 108 casos, de los cuales, en 62 de los casos se acogió completamente la reclamación, y en 46 de los casos esta fue acogida parcialmente. En el primer caso, el Tribunal accede íntegramente a la pretensión del reclamante, mientras que en el segundo, accede parcialmente.

Gráfico 15: Principales resultados de los TA's entre 2013 y 2019*



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

*Se excluyen reclamaciones ingresadas por representantes de elección popular (N=361).

En tercer lugar, vemos que el resultado con mayor frecuencia es una agrupación de varias categorías, tales como: "inadmisible", "incompetencia", "desistimiento", "se tiene por no presentada" o "se termina sin sentencia". Estas presentan una frecuencia de 83 casos, esto es, el 23% de los resultados de los TA's. No obstante, su agrupación responde a criterios prácticos y visuales, por lo que es conviene explicar en qué consiste cada una.

Para el caso de “inadmisibilidad”, como señalamos en la primera parte de este capítulo, el tribunal puede considerar que la reclamación es inadmisibile si esta: no fue interpuesta dentro de plazo, refiere a materias fuera de la competencia de los TA’s, no se encuentra debidamente fundada o no contiene peticiones concretas. En cambio, cuando se declara “incompetencia”, se debe a que el tribunal NO cuenta con las competencias requeridas para procesar la reclamación.

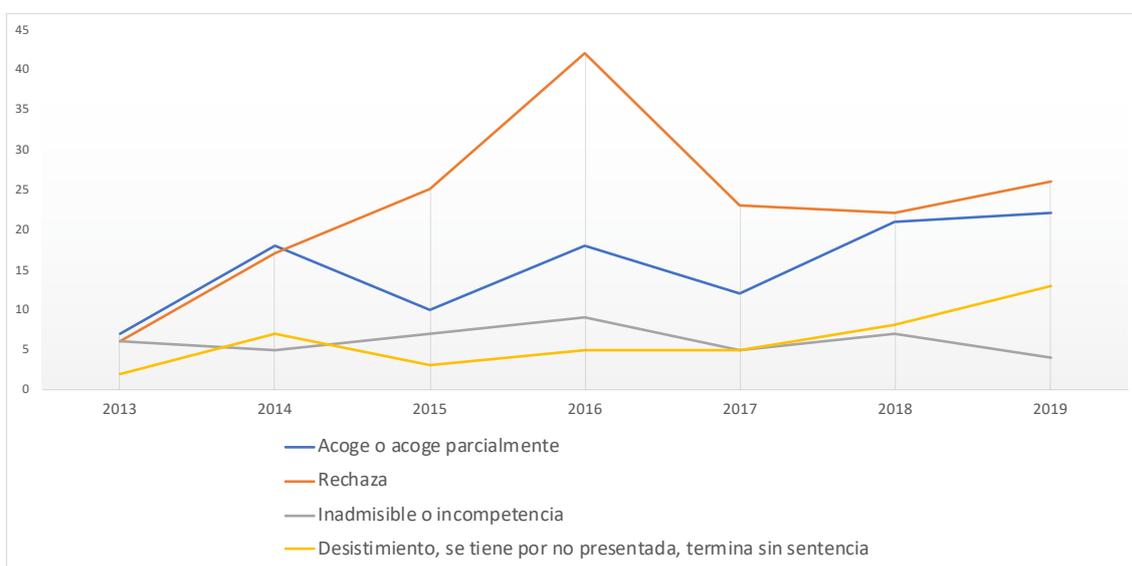
En cuanto a la categoría “desistimiento”, la reclamación fue admitida a trámite, pero refiere a cuando los actores deciden desistir del proceso, debido a diversos motivos, por lo que ahí concluye la acción de reclamación ante el Tribunal Ambiental. Finalmente, en cuanto a la categoría “se tiene por no presentada”, en estos casos sucede que no alcanzó a existir una tramitación formal de la reclamación. Normalmente, esto sucede cuando el tribunal ordena corregir aspectos de la reclamación dentro de un plazo y el reclamante no cumple con estos.

Como señalamos en el Capítulo 1, estos resultados, en muchos de los casos dan cuenta de problemas de “forma” (inadmisibilidad, se tiene por no presentada, incompetencia). En este sentido, una parte importante de los resultados de los TA’s refiere precisamente a esta clase de problemas (23%), lo que da cuenta nuevamente de las restricciones que implica el uso de una instancia excesivamente técnica como esta para los actores de la sociedad civil.

Finalmente, la categoría con menor frecuencia es el resultado “en curso”, el cual refiere a reclamaciones que todavía no cuentan con una sentencia ni con otra clase de resultados. A la fecha, de los casos analizados para el periodo 2013-2019, 11 de estos están todavía siendo procesadas por los TA’s.

De forma complementaria a lo anterior, en el Gráfico 16, vemos la distribución de los mismos resultados, pero esta vez diferenciando por año. Como es posible observar, existe un aumento de sentencias que rechazan las reclamaciones entre 2014 y 2017. Mientras que desde 2018 en adelante esta tendencia comienza a disminuir, y desde 2019 nuevamente se observa una tendencia al alza. En cuanto al resultado “acoge o acoge parcialmente”, vemos que este se comporta de forma oscilante año a año, existiendo momentos en los que se acogen comparativamente más reclamaciones, mientras que en otros, esta tendencia disminuye.

Gráfico 16: Principales resultados de los TA's según año, entre 2013 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Al respecto, es conveniente señalar que entre los años 2014 y 2017 se ha observado un importante cuestionamiento por parte del sector empresarial, quienes sostienen que existe una tendencia hacia la judicialización de los proyectos de inversión por parte de las comunidades. Como veremos más adelante, esta tesis considera que producto de la acción de las comunidades –en el intento de llevar estos casos a instancias judiciales– muchos proyectos se han visto afectados, teniendo un impacto negativo en la economía (SOFOFA, 2015; SOFOFA 2017).

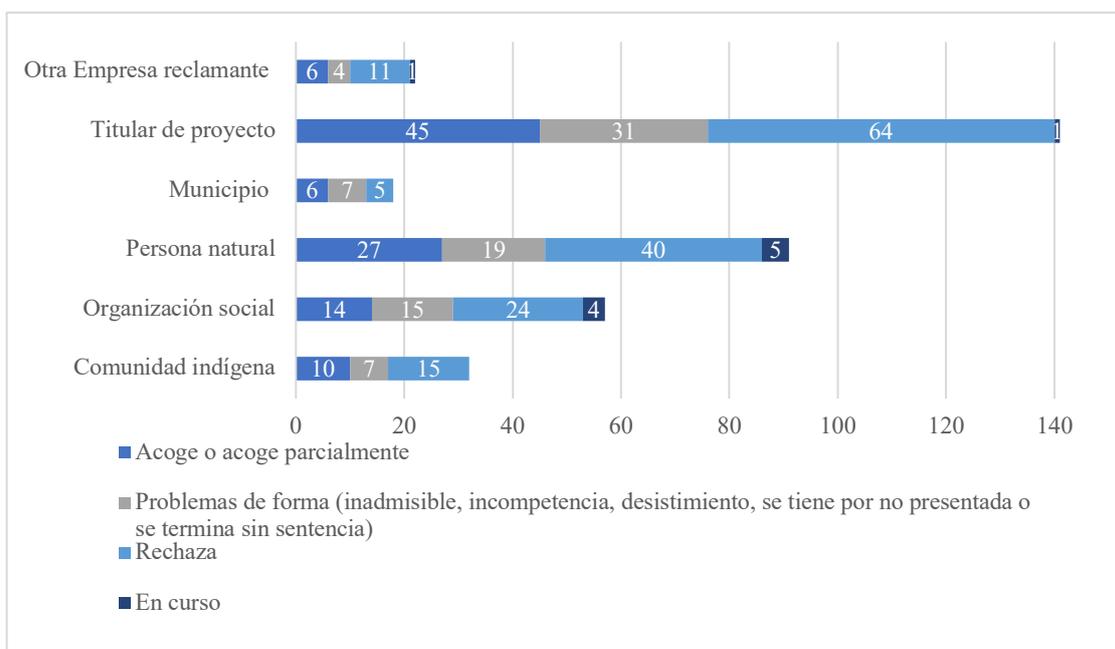
Parte de esta reacción se puede explicar porque el periodo 2010-2014 se caracterizó por el revuelo social y mediático que generó el proyecto hidroeléctrico Hidroaysén, en el sur

de Chile, y el proyecto termoeléctrico Castilla en el norte, además del emblemático caso Barrancones (Garrido et al. 2015). Durante este período, Chile fue testigo de grandes jornadas de movilización, demandándose paralelamente una mayor distribución de riqueza y oportunidades, mayor participación ciudadana y descentralización política (Garrido et al. 2015). En consecuencia, es posible que los TA's hayan rechazado una mayor cantidad de reclamaciones entre 2014 y 2017 debido a que existía presión mediática y social tendiente a paralizar proyectos de inversión. Mientras que, por otro lado, existía presión de los gremios empresariales para que los TA's presentaran las menores restricciones posibles a sus proyectos.

- **¿Cómo se relacionan estos resultados según tipo de actor?**

Si bien los resultados anteriores, aportan una mirada interesante sobre el funcionamiento de los TA's, conviene desagregar estos datos para identificar qué tipo de actor se está viendo más beneficiado. Como vemos en el Gráfico 17, son los titulares de los proyectos quienes presentan una mayor frecuencia de reclamaciones acogidas total o parcialmente, con 45 casos. Este número, representa el 42% del total de reclamaciones bajo la categoría “acogidas total o parcialmente” durante el periodo 2013-2019.

Gráfico 17: Principales resultados de los TA's según tipo de reclamante entre 2013 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Le sigue el tipo de actor “persona natural” con 27 casos en que sus reclamaciones fueron acogidas por el respectivo TA, esto es, un 25% respecto al total de resultados favorables. En tercer lugar, encontramos a las organizaciones sociales, con 14 resultados favorables, lo que representa un 13% respecto al total de reclamaciones acogidas total o parcialmente. Los actores con menor cantidad de casos favorables son las comunidades indígenas (con 10 casos) y la categoría “otra empresa reclamante” (con 6 casos), los cuales representan el 9,2% y el 5,5% respectivamente.

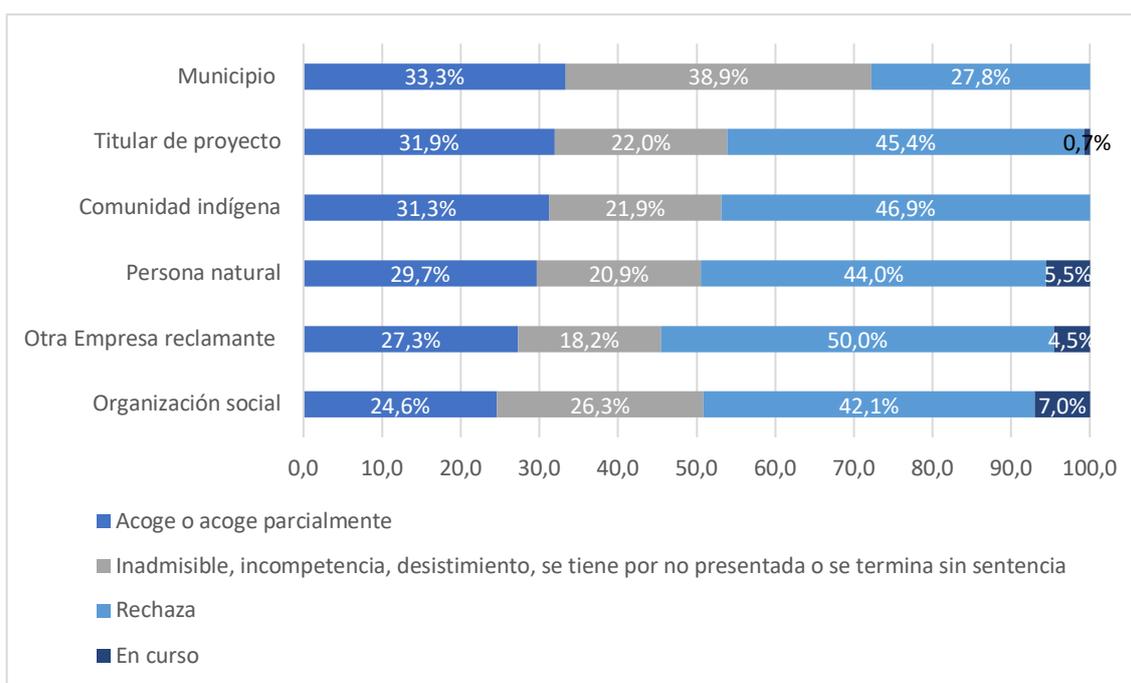
En cuanto a los rechazos, vemos que los titulares de proyectos son quienes presentan una mayor cantidad de reclamaciones rechazadas, con 64 casos, esto es, el 40% del total de rechazos durante el periodo. Le sigue la categoría “persona natural” con 40 reclamaciones rechazadas (25% del total de rechazos), junto con las organizaciones sociales, quienes presentan 24 reclamaciones rechazadas. Nuevamente, encontramos en último lugar a las comunidades indígenas y al actor, “otra empresa reclamante” con 15 y 11 casos respectivamente.

Sin embargo, estos resultados se explican en parte, porque los titulares de proyectos y las personas naturales son quienes han ingresado una mayor cantidad de reclamaciones durante el periodo. Para hacer un análisis más exhaustivo (sobre todo, respecto a las demás categorías) parece conviene ver cómo se distribuyen los resultados de este proceso al interior de cada categoría. Esto nos permitirá identificar si el hecho de que los titulares sean quienes tienen una mayor cantidad de resultados favorables, se debe a que ingresaron una mayor cantidad de reclamaciones, o bien, a que los TA’s fallan comparativamente más a favor de estos.

- **Resultados TA's según tipo de reclamante**

En el Gráfico 18, podemos observar la distribución de resultados al interior de cada categoría de actor. Sorprendentemente, vemos que los TA's tienden a fallar de manera relativamente similar independiente del tipo de actor. Con todo, como es posible observar, los actores que presentan un mayor porcentaje de reclamaciones acogidas total o parcialmente, son los municipios (33,3%), seguidos de los titulares de proyectos (31,9%) y las comunidades indígenas (31,3%). En cuarto lugar, se encuentra el tipo de actor "persona natural" con un 29,7%. Mientras que los actores con una menor cantidad de resultados favorables (rechazos) son "otras empresas reclamantes" y a las organizaciones sociales con 27,3% y 24,6% respectivamente.

Gráfico 18: Principales resultados de los TA's distribuidos porcentualmente dentro de cada tipo de actor 2013 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

En cuanto a otros resultados, que no son favorables, pero tampoco caen dentro de la categoría rechazo, vemos que los municipios presentan mayor presencia, con un 38,9%, seguidos de las organizaciones sociales (26,3%), los titulares de proyectos (22%) y por las comunidades indígenas (21,9%). Una parte importante de los resultados agrupados en esta categoría, responden a problemas de tiempo y forma en el proceso de ingreso y

presentación de las reclamaciones (inadmisibilidad, incompetencia o se tiene por no presentada), como hemos señalado. En cambio, para el caso del desistimiento, puede ocurrir que se haya llegado a un acuerdo extrajudicial, lo que motivó al actor reclamante a desistir del proceso. Los problemas de tiempo y forma pueden dar cuenta, tal como hemos advertido, de la falta de capacidad del actor para cumplir con las exigencias que impone la ley para que una reclamación sea admitida a trámite. Por ello, es posible concluir de estos hallazgos que ciertos actores tienen menor capacidad para acceder a la justicia ambiental a través de los TA's.

Finalmente, en relación con las reclamaciones rechazadas, vemos que proporcionalmente a quienes más se les rechazan las reclamaciones, son los actores: “otra empresa reclamante” (50%), las comunidades indígenas (46,9%), los titulares de proyecto (45,4%), las personas naturales (44%) y las organizaciones sociales (42,1%); pues en estos casos el porcentaje de rechazo varía entre 42% y 50%. En cambio, el actor que presenta la menor cantidad de rechazos, es el municipio, con un 27,8%

Esta evidencia permite afirmar que si bien los titulares presentan una alta aprobación de sus reclamaciones, no son porcentualmente los actores más beneficiados. Asimismo, son quienes tienen proporcionalmente una importante cantidad de reclamaciones rechazadas. Aquello nos estaría mostrando, al menos en lo que respecta a este recurso, que el problema no parece ser cómo fallan los TA's, sino la dificultad de acceso a la justicia ambiental para aquellos actores no vinculados a intereses empresariales, es decir, para la sociedad civil.

En este sentido, los problemas de fondo (“inadmisibilidad”, “incompetencia” o “se tiene por no presentada”) representan una parte importante de los resultados producidos por los TA's. Como señalamos, puede que estos casos den cuenta de la dificultad que existe para los actores, de cumplir con las exigencias jurídicas que son requeridas por los TA's para admitir a trámite un recurso.

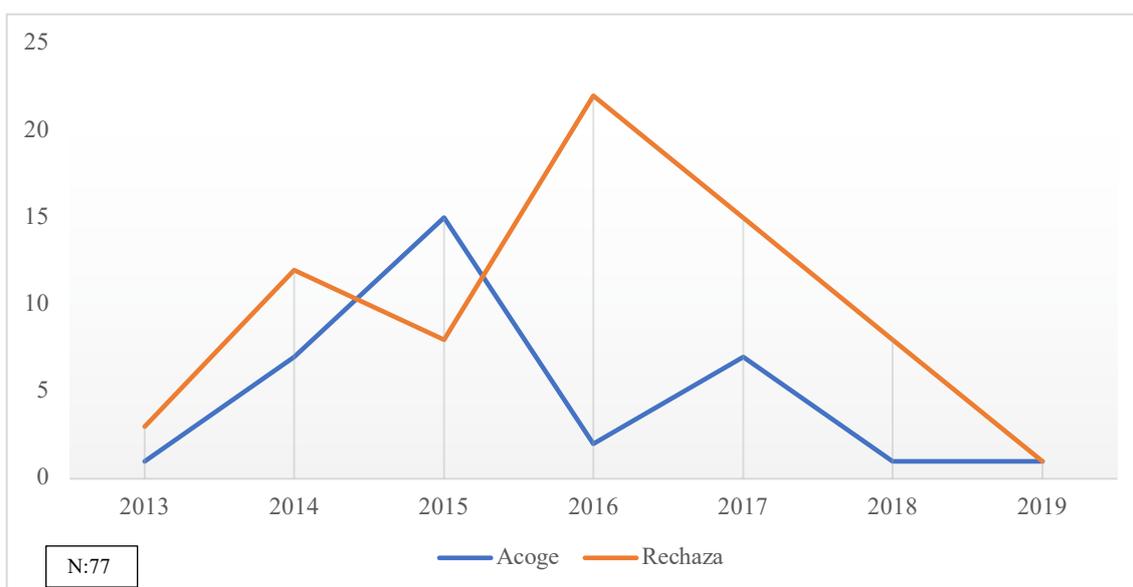
Ahora que hemos visto cómo fallan los Tribunales Ambientales, es conveniente revisar qué ocurre en la instancia jerárquica superior, esto es, en la Corte Suprema. Como hemos visto en apartados anteriores, la única instancia con que cuentan los actores para revocar

la sentencia de los TA's, es a través del recurso de casación en el fondo y en la forma en la Corte Suprema.

2.8 ¿Cuáles son los resultados del recurso de casación en la Corte Suprema?

Como vemos en el Gráfico 19, durante el periodo 2013-2019, la Corte Suprema ha rechazado la mayor parte de los recursos de casación. Durante este periodo se presentaron 104 recursos, lo que muestra que en el 28,4% del total de reclamaciones ingresadas a los TA's entre 2013 y 2019 (casi en el 30% de los casos) los actores no quedaron satisfechos con los resultados obtenidos. De los 104 recursos de casación, solo 77 de estos se pueden agrupar en las categorías de “acoge” o “rechaza”. Con el propósito de facilitar su interpretación se excluyeron resultados como “inadmisibilidad”, “omite pronunciamiento”, “declarado desierto”, y “en curso”. Respecto a la cantidad de recursos acogidos, estos han sido 23 casos, los cuales representan un 22% respecto al total de recursos de casación para el periodo. Mientras que los rechazados presentan una frecuencia de 54 casos, esto es, el 52% de los 104 recursos de casación.

Gráfico 19: Principales resultados de los recursos de casación ante la Corte Suprema según año (2013 - 2019)



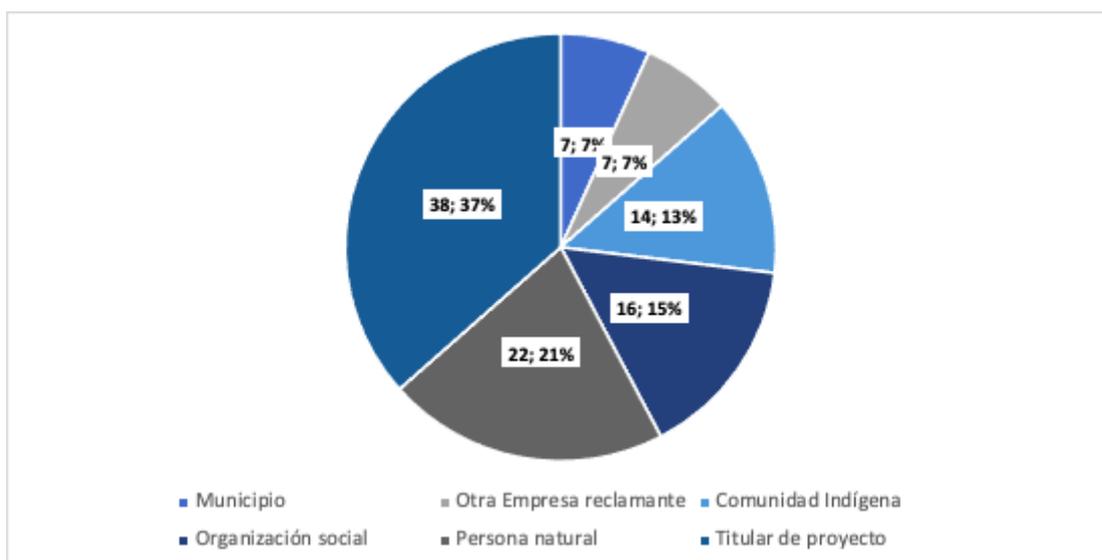
Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en línea sobre el recurso de casación en la Corte Suprema.

Similar a la tendencia observada para el caso de los TA's, es en el periodo 2015-2017 es cuando más rechazaron recursos de casación; mientras que entre 2014 y 2015 es cuando más los acogieron. Durante el año 2015 se observa una importante caída de recursos de casación acogidos por la Corte Suprema, tendencia que ha sido débilmente revertida en los años posteriores.

- **¿Cómo se distribuyen los ingresos de recurso de casación según tipo de actor?**

Si ahora desagregamos la totalidad de recursos de casación ingresados (104) según tipo de actor, en el Gráfico 20 y en la Tabla 11, vemos que los titulares de los proyectos son quienes ingresaron la mayor cantidad durante el periodo, con 38,3% respecto al total. Le sigue el actor “persona natural” con un 22,2%, y el actor “organización social”, con un 16,2%. Cercano a las organizaciones sociales, encontramos a las comunidades indígenas, con un 14,1%. Mientras que, quienes presentan una menor cantidad de recursos de casación, son los actores “otra empresa reclamante” y los municipios, con 7,7% cada uno. Vemos que la distribución de actores es relativamente similar al caso de los TA's, pues siguen siendo los titulares de proyectos quienes hacen mayor uso de esta instancia, en comparación a los actores de la sociedad civil.

Gráfico 20: Porcentaje de recursos de casación ante la Corte Suprema según tipo de actor (2013 - 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en línea sobre el recurso de casación en la Corte Suprema.

Tabla 11: Frecuencia de recursos de casación ante la Corte Suprema según tipo de actor (2013 - 2019)

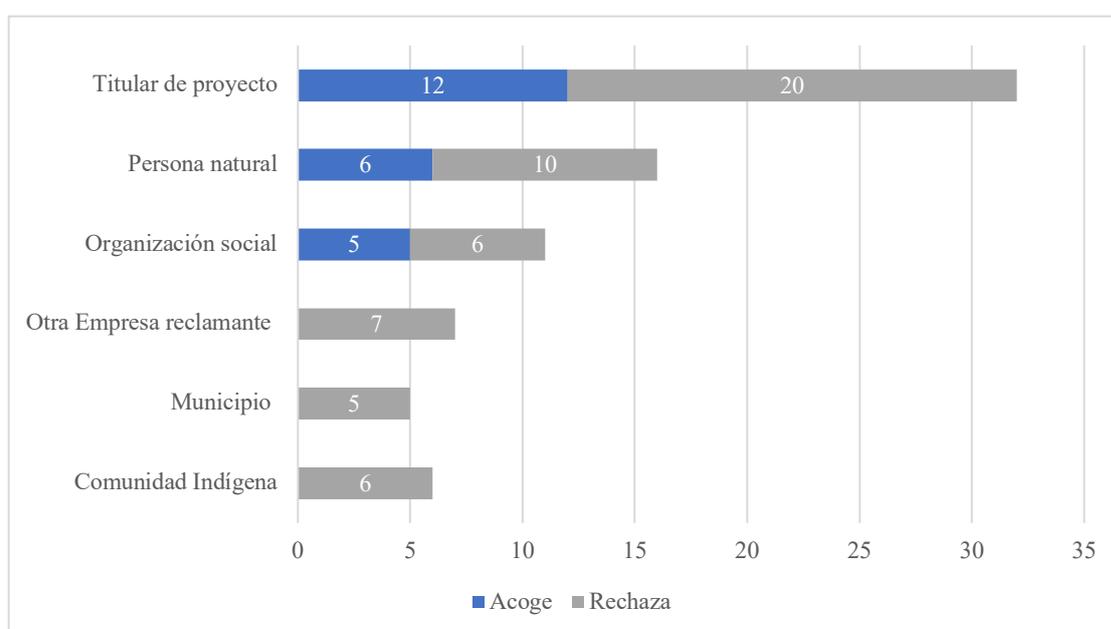
Tipo de actor	Frecuencia de recursos de casación en la CS
Municipio	7
Otra Empresa reclamante	7
Comunidad Indígena	14
Organización social	16
Persona natural	22
Titular de proyecto	38

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en línea sobre el recurso de casación en la Corte Suprema.

- **¿Cómo se distribuyen sus resultados según tipo de actor?**

Si ahora, en cambio, atendemos a los resultados según tipo de actor, como vemos en el Gráfico 21, son los titulares de proyectos quienes obtienen la mayor cantidad de resultados favorables en la Corte Suprema, con 12 sentencias que acogieron el recurso. En segundo lugar, encontramos al tipo de actor “persona natural” con 6 sentencias favorables; y finalmente, a las organizaciones sociales, con 5 recursos de casación acogidos durante el periodo.

Gráfico 21: Resultado Recurso de casación según tipo de actor (2013 - 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en línea sobre el recurso de casación en la Corte Suprema.

Si comparamos estos resultados con los obtenidos en la instancia de los TA's, vemos que se mantiene la misma tendencia en la Corte Suprema, respecto a que estos tres actores, en el mismo orden, son quienes presentan la mayor cantidad de recursos. A diferencia del caso anterior, llama la atención que ni las comunidades indígenas, ni los municipios u otras empresas reclamantes, obtengan resultados favorables en esta instancia. Para profundizar en este hallazgo, sería conveniente realizar un análisis cualitativo de las sentencias asociadas a los recursos de casación.

Capítulo 3: Los Tribunales Ambientales y su relación con la conflictividad socioambiental

1. Introducción

En los capítulos anteriores, hemos visto que los TA's se presentan como una instancia para que los actores puedan impugnar actos administrativos procedentes de otras instituciones ambientales como con el SEA y la SMA que consideren desfavorables de acuerdo a sus propósitos. En este sentido, se ha mostrado que los TA's son una instancia para acceder a la justicia ambiental en nuestro país, en tanto son los encargados de dirimir sobre si los actos administrativos asociados a evaluación ambiental, participación ambiental, fiscalización y sanción; han ocurrido de acuerdo con la normativa vigente. Por ello, es deseable que los TA's se presenten como una herramienta valiosa para los actores, en la medida que les permita asegurar acceso a la justicia ambiental (Espacio Público, 2017).

Sin embargo, también vimos que, dado el contexto en el que se formó la institucionalidad ambiental, el acceso a la justicia para diferentes actores, encuentra a su base la tensión entre desarrollo económico y protección del medioambiente (Espacio Público, 2017; Rabi, 2021; Carrasco y Maillet, 2020). Así, las instituciones ambientales fueron pensadas, de tal forma, que permitieran conciliar ambos fines “aparentemente irreconciliables” (BCN, 1994). En consecuencia, pese a que la institucionalidad ambiental en Chile representa un avance considerable en términos de derechos y obligaciones para la regulación de la relación entre naturaleza-sociedad, también presenta importantes limitaciones (Rabi, 2021).

Como hemos visto, para el caso de los TA's, parece ser que estos presentan importantes barreras de acceso a la justicia ambiental, puesto que las reglas de legitimación activa son restrictivas, en la medida que imponen limitaciones a diversos actores para acceder a dicha instancia. Asimismo, hemos visto que son los titulares de los proyectos quienes más hacen uso de esta instancia, en comparación a actores de la sociedad civil como las comunidades indígenas y las organizaciones sociales.

En un contexto en que los conflictos socioambientales van en aumento (como veremos más adelante) cabe preguntarse si los TA's tienen algún tipo de relación, en cuanto a los efectos de su formación y funcionamiento, con la emergencia de esta clase de conflictos. Asimismo, si la conflictividad socioambiental ha aumentado, es posible que no todos estos conflictos sean canalizados a través de instituciones formales como los TA's.

Esta situación abre la pregunta sobre si los Tribunales Ambientales en Chile son una manera efectiva de acceder a la justicia ambiental para los diversos actores de la sociedad civil. Asimismo, abre la pregunta sobre cuán legítima es esta institución, es decir, si representa una opción para que los actores de la sociedad civil puedan alcanzar sus objetivos, o, en cambio, es una institución funcional a los intereses de los actores económicos.

En efecto, de acuerdo con las tensiones descritas en nuestros antecedentes, hemos visto que, hasta cierto punto, es esperable que sean los titulares de proyectos quienes se vean más beneficiados por esta institución; pues la ecuación crecimiento-desarrollo-sustentabilidad, sigue operando a la base de la institucionalidad ambiental, de la cual los TA's forman parte (efectos de su formación). Si el derecho, a través de sus instituciones, en el contexto de la juridificación de la cuestión socioambiental, tiene efectos en la realidad social, estos no solo son observables al interior de dichas instituciones. Sino que, se pueden presentar estrategias no institucionales, como reacción a la baja capacidad de incidencia en los TA's, tales como diversos medios de protesta.

En consecuencia, en el presente capítulo, intentaremos comprender los efectos de la formación y funcionamiento de los TA's en relación con la conflictividad socioambiental. Como hemos adelantado en apartados anteriores, aquello se realizará mediante la comparación entre los conflictos socioambientales identificados por el "Mapa de conflictos socioambientales en Chile" del INDH, y los proyectos asociados a las reclamaciones registradas en nuestros datos de acuerdo con los sistemas de gestión de causas de cada TA entre 2013 y 2019. Este ejercicio nos permitirá discutir una de las tesis más polémicas esgrimidas por sectores empresariales, esto es, la judicialización de los proyectos de inversión.

Antes de presentar los resultados de esta sección, conviene presentar antecedentes en lo relativo a la historia de la conflictividad socioambiental en nuestro país, así como la tesis de la judicialización de los proyectos de inversión.

2. Conflictividad socioambiental en Chile

La emergencia de conflictos socioambientales es relativamente reciente en Chile. Según señala el “Informe Final de Evaluación de Conflictos Socioambientales” elaborado por el CNID (2017), a lo largo de la historia chilena es posible identificar conflictos sociales relacionados de diversas maneras al acceso o distribución de recursos naturales o ambientales. Sin embargo, los “conflictos socioambientales” se desarrollan desde la década de 1980 (CNID, 2017).

Su emergencia frecuentemente ha sido vinculada con el impacto del modelo de desarrollo a partir del giro neoliberal. El “Informe País: Estado del medioambiente en Chile 1999-2015” señala la importancia que tuvo este giro en la política económica a raíz del golpe militar de 1973, en tanto implicó el paso de un Estado de compromiso a un Estado subsidiario (INAP, 2016). Esta transformación supuso la separación explícita de la economía respecto a lo social y lo político; así como la reafirmación del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos, como modelo de toda relación social o política (Garretón, 2012). De esta forma vemos que una consecuencia de esta transformación ha sido la emergencia de conflictos socioambientales, y, en muchos de los casos, su posterior judicialización.

En efecto, entre los principales motivos de controversia socioambiental encontramos: demandas por el derecho a la participación ciudadana, los impactos ambientales y su relación con la salud, las condiciones laborales presentes en la industria extractiva, la afectación de flora y fauna nativa, demandas por un ordenamiento territorial consistente (como el uso de suelos), la incorporación de los saberes locales, el reconocimiento de derechos ancestrales, la afectación del turismo, entre otros (COES, 2016; CNID, 2017). De esta forma, podemos notar cómo la “cuestión socioambiental” incorpora diversas aristas, desde físicas hasta económicas y culturales, pero que es, ante todo, un problema político.

Al respecto, la lectura de Folchi (2001) es esclarecedora al considerar que la conflictividad socioambiental no surge exclusivamente como respuesta a la degradación del medioambiente. Muchas veces, los conflictos surgen como reivindicación del bienestar objetivo de las partes, donde la disputa por el ambiente es una disputa por la subsistencia (Folchi, 2001). Por este motivo los intereses se amparan en una multiplicidad de visiones y expectativas.

Junto a la visibilidad que han alcanzado muchos de estos conflictos gracias a los medios de comunicación, se ha sumado una creciente conciencia medioambiental internacional, se han instalado en la opinión pública y han sido objetos de debate y discusión por parte de diferentes actores (Garrido et al. 2015). En este sentido, el periodo 2010-2014 se caracterizó por el revuelo social y mediático que generó el proyecto hidroeléctrico Hidroaysén, en el sur de Chile, y el proyecto termoeléctrico Castilla en el norte, además del emblemático caso Barrancones (Garrido et al. 2015). Durante este período, Chile fue testigo de grandes jornadas de movilización, donde los discursos fueron más allá de la conservación ambiental, demandándose paralelamente una mayor distribución de riqueza y oportunidades, mayor participación ciudadana y descentralización política (Garrido et al. 2015).

En relación con lo anterior, un caso emblemático fue el ocurrido en Chiloé durante 2016. Según señala Madeira (2016) los problemas acarreados por la instalación de la industria salmonera desde fines de la década de los 70's, estarían asociados a las escasas restricciones que impuso el Estado chileno con el fin de incentivar la creación de un nuevo mercado, donde los empresarios fueron *invitados a invertir en Chiloé, sin restricciones* (Madeira, 2016). Su trayectoria cada vez más expansiva, estaba generando un aumento en las tensiones, respecto a sus entornos naturales y sociales directos, a lo que se sumaban importantes debilidades institucionales y regulatorias en materia laboral y ambiental (Pinto, 2007).

Respecto a su efectividad, el informe del COES (2016) señala que en Chile las movilizaciones medioambientales han tenido un impacto significativo en paralizar inversiones eléctricas y mineras, junto con incidir en la agenda legislativa como ha ocurrido con la política energética. No obstante, aun cuando se observa una mayor visibilidad a través la prensa, el informe da cuenta de una subestimación por parte de los

medios: para 2016 se detectaban 185 conflictos en los medios, los que representarían cerca del 5% de los constatados por el COES (COES, 2016).

El informe también observa que las acciones de protestas medioambientales se dirigen casi unánimemente y transversalmente en todos los sectores, hacia empresas privadas y en algunas pocas ocasiones hacia autoridades nacionales o locales (COES, 2016). En este sentido, es un tipo de protesta relativamente específica que se nutre de situaciones locales en las que se involucra la construcción u operación de industrias.

De esta forma se constata que: “la confrontación entre comunidades y empresas que promueven grandes proyectos de explotación o extracción de recursos naturales se ha agudizado en la última década y ocupa un espacio cada vez mayor en la prensa” (COES, 2016 p. 46). Si hasta principios de la década del 2000 los conflictos eran protagonizados mayoritariamente por ONG –las cuales actuaban en muchos casos como “voceras” de las comunidades y grupos locales (CNID, 2017) – desde la última década han sido los grupos afectados quienes han protagonizado directamente las movilizaciones (CNID, 2017).

En la misma línea, el Observatorio de Conflictos del COES para el periodo 2012 - 2017 identificó 642 eventos de protesta vinculados a la industria extractiva y 1.113 eventos de protestas socioambientales (COES, 2018). Por su parte, el INDH a través las publicaciones periódicas basadas en su “Mapa de conflictos socioambientales” ha detectado un aumento de esta clase de conflictos, que para el año 2015 cifraba en 102 (INDH, 2016); mientras que para el 2018, en 116 (INDH, 2018). A ello, se agrega la existencia de “zonas de sacrificio”, lo que según Infante (2016) indicaría que “algo no está funcionando”, pues existen zonas sobreexigidas en términos ambientales y no hay instrumentos que permitan considerar la concentración de proyectos en los territorios, ni observar sus consecuencias acumulativas.

En relación con las “zonas de sacrificio”, se observan claramente las consecuencias perjudiciales de tensión señalada, a la base de la institucionalidad ambiental, como se puede ver en el informe “*Comisión Especial Investigadora sobre causas de alta contaminación ambiental, especialmente en Concón, Quintero y Puchuncaví, y de responsabilidades en ejecución del Plan de Descontaminación*” elaborado a partir del

mandato de la Cámara de Diputados. Este informe da cuenta de que la salud de las personas se ha visto enormemente afectada como consecuencia del impacto ambiental derivado de la actividad económica.

Como muestra el informe solicitado por la Cámara de Diputados, de las 28 termoeléctricas a carbón que operan en nuestro país, 27 de ellas se concentran en estas cinco comunas (Comisión, 2019; Rogers 2020). Los habitantes de estos espacios se exponen al 91% de las emisiones totales de dióxido de carbono (CO₂), al 88% de la totalidad de material particulado (MP), al 97% de las emisiones totales de SO₂ y al 91% de las emisiones totales de óxidos de nitrógeno (NO_x) (Comisión, 2019). En este sentido, las consecuencias negativas en este grupo de la población, se pueden resumir en extracto del Diario La Tercera, donde se constató que:

“Hoy, en la zona industrial de Quintero y Puchuncaví, donde viven casi 50 mil personas, operan 15 grandes compañías. Y a la par con sus operaciones, los residentes dan cuenta de una serie de episodios de contaminación: al menos tres grandes derrames de hidrocarburos en el mar, casi 300 vertimientos de carbón en la playa y 10 intoxicaciones masivas de personas, principalmente niños”²⁹.

Diario La Tercera, 24 de agosto de 2018.

De forma complementaria a lo anterior, encontramos el siguiente testimonio de una mujer habitante de una “zona de sacrificio”, quien señala:

“Siempre el Estado ha estado defendiendo los intereses económicos. Obviamente aquí las empresas van a tener que entrar a invertir o cerrar. La normativa no es solo para nosotros sino para todo el país, hay muchas fundiciones que están en problemas con sus emisiones y claramente esto les significa invertir. En este país se hace negocios, pero con la mínima inversión y a costa de nuestros recursos naturales, la salud, la vida y los territorios”³⁰. Radio Universidad de Chile, 13 de julio de 2020.

²⁹ LATERCERA(24/08/2018). Disponible en:<https://www.latercera.com/nacional/noticia/quintero-puchuncavi-la-zona-sacrificio/295044/>

³⁰ RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE (13/07/2020). Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2020/07/13/descontaminar-a-medias-quintero-y-puchuncavi-exigen-implementacion-de-norma->

Como vemos, la transformación, tanto en la magnitud como en las características de los conflictos socioambientales, es uno de los fenómenos en que se puede apreciar, con mayor claridad, los efectos del dilema antes planteado. Es también donde se vuelve más evidente el fracaso de la solución institucional entregada por el Estado a principios de la década de 1990. Precisamente, porque en estos conflictos vemos un enfrentamiento de una multiplicidad de intereses, que contraponen aquellos fines considerados “conciliables” por la institucionalidad ambiental chilena.

De esta forma, otra arista en el desarrollo de conflictos socioambientales se vincula con los procesos judiciales o administrativos. En Chile, la mayoría de estos casos presenta Recursos de Protección, de Reclamación o de Amparo Económico (CNID, 2017). Asimismo, gran parte de los conflictos judicializados entran en procesos judiciales una vez que la autoridad ambiental entrega condiciones favorables para su realización, lo que mostraría que la ciudadanía no legitima las decisiones emanadas del proceso de evaluación ambiental de proyectos; aunque en otros casos las acciones no se restringen solo al proceso de evaluación, sino además a la trayectoria de la empresa como es el caso de Alto Maipo o Pascua Lama (CNID, 2017).

Bergamini et al. (2017) destacan una estrecha asociación entre problemas ambientales, cuestiones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) y a la institucionalidad ambiental. Se destacan dificultades en la efectividad de los IGA expresados en la ausencia de normas de calidad ambiental, un déficit en los alcances de estas normas y problemas en la aplicación de acciones preventivas (Bergamini et al. 2017). Respecto a la institucionalidad ambiental se observan carencias de distinto tipo y magnitud, puesto que en prácticamente todos los problemas ambientales hay cuestiones institucionales que están fallando (Bergamini et al. 2017).

Por otro lado, aquellos proyectos que se insertan en territorios con presencia indígena, se observa una alta judicialización de estos. Principalmente, en lo relativo a la ausencia de consulta indígena en el marco del Convenio N°169 de la OIT, especialmente para aquellos proyectos ingresados a través de DIA (CNID, 2017). También se presentan casos en los

de-calidad-de-aire-para-arsenico/#:~:text=%E2%80%9CSiempre%20el%20Estado%20ha%20estado,claramente%20esto%20les%20significa%20invertir.

que durante la operación de los proyectos, la ciudadanía o la autoridad ambiental sancionan a la empresa producto de malas prácticas (como Pascua Lama, Nueva Aldea, Alto Maipo o Cerro Colorado). Entonces, la estrategia que se presenta aquí por parte de los opositores al proyecto no se restringe solo a la evaluación ambiental (si obtuvo una calificación favorable el proyecto o no), sino a la trayectoria de la empresa y sus proyectos previos, como hemos señalado (CNID, 2017).

En relación con el tipo de problemáticas a las que se enfrentan estas inversiones, se encuentran todas aquellas detenidas por decisión interna (con inversiones que alcanzan los US\$28.292 millones) y alto costo y escasez energética (US\$13.900 millones), que surgen como consecuencia de falta de financiamiento, caída de los precios internacionales y al rediseño de los proyectos. Mientras que, aquellas que registran dificultades externas, es decir, ajenas a la voluntad de las empresas, tienen relación con la judicialización (US\$24.376 millones), regulación ambiental (US\$16.625 millones), e incerteza jurídica (US\$8.750 millones). De esta forma, el 54,1% de proyectos está influenciado por algún tipo de controversia para 2017 (CNID, 2017).

A partir de lo expuesto, es posible observar cómo las instituciones político-económicas juegan un importante papel en la configuración de la degradación y el cambio medioambiental (Buttel, 1996) pero también cómo condicionan la emergencia de conflictividad. En este sentido, el Estado, expresado en las instituciones de carácter ambiental, en las acciones de Estado llevadas a cabo por sus representantes y en los textos que estas producen inciden de diferentes formas en la conflictividad socioambiental. Por ello, los Tribunales Ambientales chilenos, encargados precisamente de la administración de la justicia ambiental, no tienen por qué ser la excepción.

3. La tesis de la judicialización de los proyectos de inversión

En este contexto, por parte de actores especialmente provenientes del mundo empresarial, ha surgido la idea de que la judicialización de proyectos de inversión es producto de la acción de las comunidades. Esta “tesis” considera que la disminución en la inversión, así como la paralización de la misma se deben a que las comunidades y grupos de la sociedad civil se oponen a los proyectos de inversión y acuden a instancias judiciales para evitar que estos se implementen. Normalmente, el cuestionamiento de parte de estas

agrupaciones empresariales se relaciona con los montos que los proyectos paralizados representan, lo que afectaría la economía y productividad nacional.

En este sentido, organismos como la SOFOFA, señalan que:

“Los montos de inversión registrados en esta etapa de avance dependen, ampliamente, de la cantidad de proyectos ingresados al SEA (Sistema de Evaluación de Ambiental), de la evolución que registran las iniciativas en la Coordinación de Concesiones y del número de proyectos que son retirados de esta agrupación por enfrentar diversos tipos de obstáculos, como la judicialización” (SOFOFA, 2015).

“Cabe señalar que más del 50% de estos proyectos de inversión fueron aprobados en el Sistema de Evaluación Ambiental (SEA), siendo en la mayoría de los casos, factores “externos” las causantes de esta condición. Entre éstos podemos mencionar la creciente judicialización de proyectos; la regulación ambiental; y la incerteza jurídica, con la implementación de normas específicas como el Convenio 169 de la OIT” (SOFOFA, 2017).

Por su parte, la CPC (2019) recientemente ha señalado en el informe “Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA” que, en cuanto a la naturaleza de los reclamantes, de las 115 causas consideradas en el estudio, el 40% de los reclamantes (46 causas) correspondió a personas naturales y el 29% a organizaciones de la sociedad civil (33 causas), mientras que solo el 27% fueron personas jurídicas con fines de lucro (titulares de proyectos). Asimismo, este informe muestra que la mayoría de las causas ingresadas a los tribunales ambientales contaban con una RCA aprobada (91 de las 115 causas admisibles) (CPC, 2019). Por otro lado, constata para los casos estudiados que los sectores minero y energético concentran la mayoría de los proyectos y montos de inversión judicializados.

Mientras que el CEP (Hernando y Razmilic,2015) para el sector energético señala que la brusca caída de inversiones en capacidad de generación eléctrica en Chile se debe a la judicialización de la oposición a las instalaciones o a la acción administrativa (como el caso Barrancones o Hidroaysén). Según este Centro de Estudios, aquello revelaría tanto

a la industria, como a la autoridad; la importancia de la oposición local en contra de obras de infraestructura con potencial impacto ambiental (Hernando y Razmilic, 2015). Sin embargo, el informe del CEP (2015) señala que para la resolución de controversias el mecanismo más usado ha sido el de compensaciones (“mecanismos de asociatividad”) pero este enfoque resulta insuficiente, pues la evidencia muestra que la simple provisión de información a las comunidades no es suficiente para revertir el rechazo y que, en algunos casos, puede cristalizarlo (Hernando y Razmilic, 2015 p. 36).

Como vemos, los conflictos y la judicialización de los proyectos, responde a importantes deficiencias institucionales, especialmente en lo relativo a los mecanismos de participación ciudadana (SEIA), la legitimidad de las RCA y los mecanismos de compensación para la resolución de controversias, por nombrar algunos. En este sentido, la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile (2005-2016) efectuada por la OCDE, indicó que para resolver los recurrentes conflictos ambientales resultará esencial incrementar la participación de las partes interesadas y de las comunidades locales e indígenas en los procesos de tomas de decisiones (OCDE, 2016).

Si partimos de la idea de que la hipótesis de la judicialización es cierta (es decir, efectivamente una parte importante de la paralización de proyectos se debe a comunidades politizadas que se oponen, entre otras estrategias, a través de la vía de la judicialización) podríamos deducir que, desde el punto de vista de la legitimación activa, el aumento de la judicialización estaría dando cuenta de que la sociedad civil legitima las instituciones ambientales como mecanismos de resolución de controversias (si no fuera así ¿para qué acudirían?). Sin embargo, como hemos observado en los apartados precedentes, no son las comunidades quienes más acuden a instancias como los TA’s, sino al contrario, son los titulares de proyectos.

4. Resultados del capítulo

A partir de lo planteado hasta aquí, existen antecedentes suficientes para cuestionarse sobre la relación entre los Tribunales Ambientales y la emergencia de conflictividad socioambiental en Chile. Para responder a esta interrogante, revisaremos en primer lugar, nuestros resultados sobre los conflictos socioambientales en Chile a partir de la

sistematización de los datos disponibilizados por el INDH. Con ello, nos formaremos un panorama respecto a la cantidad de conflictos socioambientales registrados por este organismo durante el periodo 2013-2019.

En segundo lugar, revisaremos cuáles de estos conflictos tienen relación con proyectos asociados a reclamaciones ingresadas a los TA's entre 2013 y 2019. Dado que el INDH entrega información sobre la judicialización de proyectos, y, como hemos visto, no siempre la judicialización ocurre a través de los TA's³¹, el cruce de estos datos nos dará pistas sobre qué proporción de la judicialización ocurre a través de reclamaciones en TA's y cuál ocurre a través de otras instituciones. También nos dará información sobre qué conflictos socioambientales no se encuentran judicializados.

En tercer lugar, nos interesa observar cuándo las reclamaciones en TA's asociadas a conflictos socioambientales, fueron iniciadas por titulares de proyectos, otras empresas reclamantes o por la sociedad civil. Lo anterior, nos entregará información sobre quiénes, en la práctica, judicializan proyectos asociados a conflictividad. Aquello, podría discutir la tesis de la judicialización de proyectos sostenida por parte del gremio empresarial.

Finalmente, y de forma complementaria a lo anterior, mostraremos cómo nuestros resultados de reclamaciones en los TA's, dan cuenta de que proyectos asociados a un mayor número de reclamaciones, normalmente están asociados a un conflicto. Asimismo, distribuiremos este dato, en relación a si la reclamación se interpuso para impugnar un acto de la SMA, o bien, del SEA; distinguiendo por tipo de actor. Aquello, nos entregará evidencia para mostrar cómo otras instituciones ambientales dan cuenta de estrategias diferentes según cada actor.

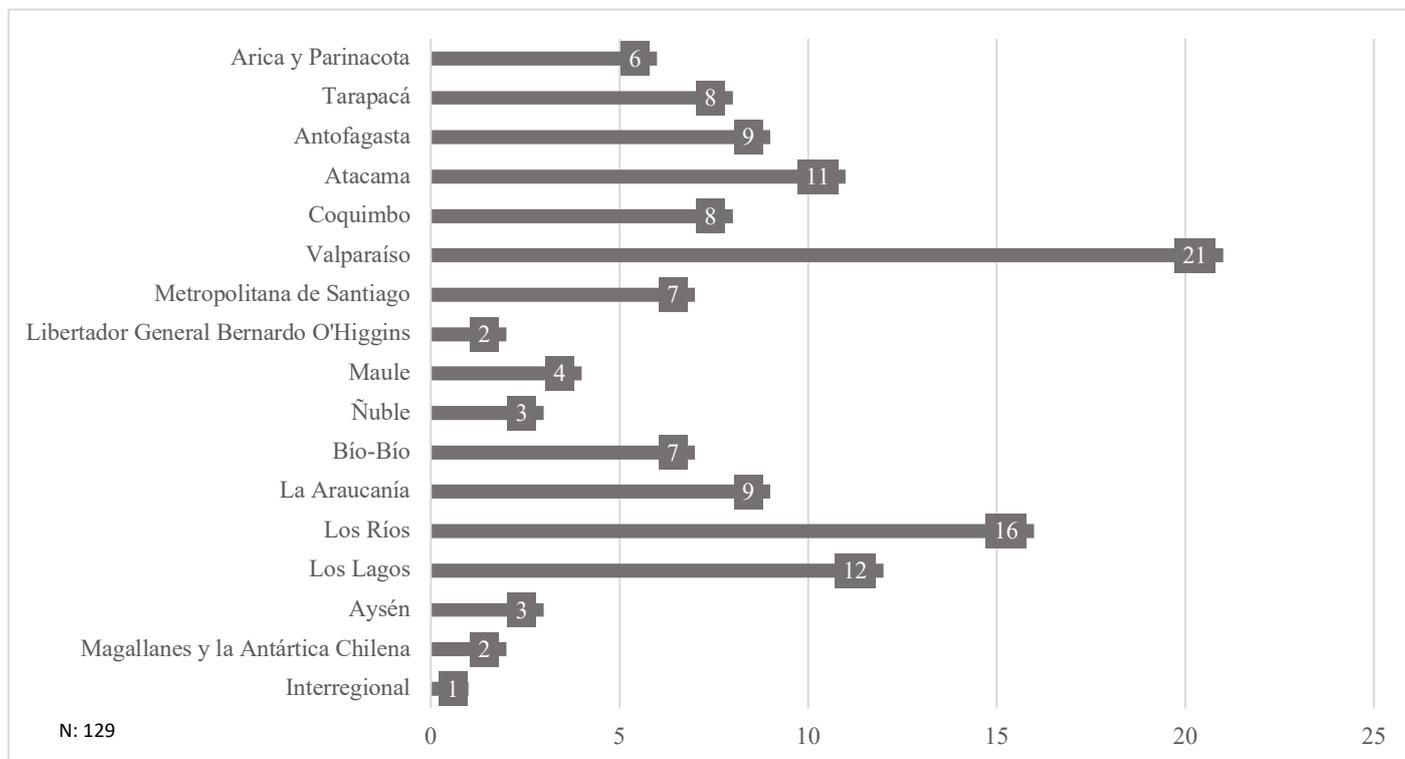
1. Mapa de conflictos socioambientales en Chile (INDH)

A continuación, vemos la cantidad de conflictos socioambientales registrados por el INDH para el periodo analizado, distribuidos según región. Como vemos en el Gráfico 22, en total existen 129 casos, lo que demuestra un aumento respecto a los conflictos

³¹ La judicialización puede ocurrir en otras instancias a través de recursos de protección o amparo económico, lo cual no es competencia de los TA's.

registrados por el mismo organismo para 2018 (116, según lo presentado en nuestros antecedentes; + 13 casos).

Gráfico 22: Conflictos socioambientales entre 2012 y 2019 según región



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

Asimismo, podemos ver que Valparaíso es la región con mayor presencia de conflictos socioambientales (21 conflictos, un 16,28% respecto al total) lo que es concordante con la mayor cantidad de reclamaciones ingresadas a los TA's según región, como vimos en el Capítulo 2. Le sigue la región de los Ríos, con 16 conflictos (12,4% del total), la región de los Lagos con 12 casos (9,3%). En cuarto lugar, se posiciona la región de Atacama con 11 conflictos (8,53%), y, en quinto lugar, la región de Antofagasta y la región de la Araucanía con 9 casos (7% del total para cada una).

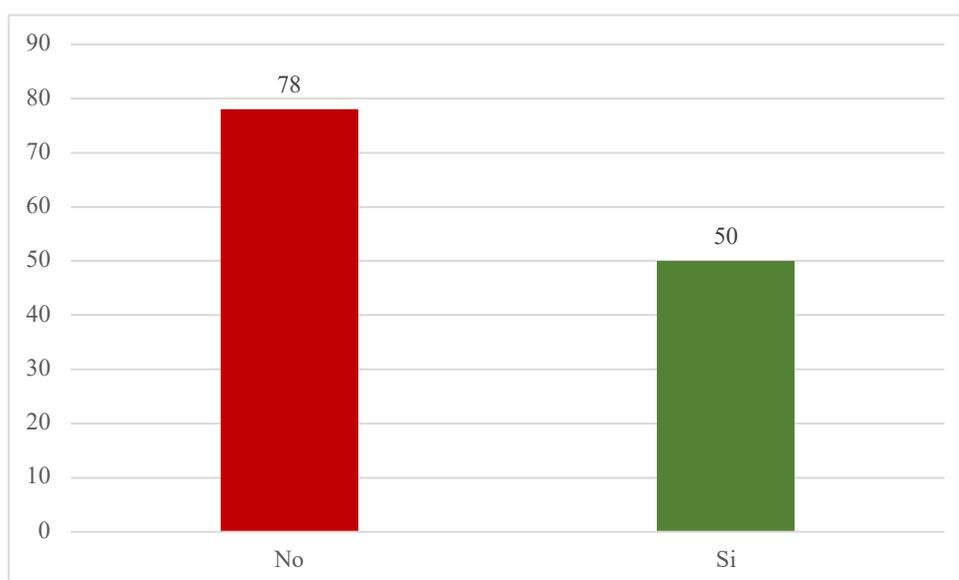
A diferencia de la distribución de reclamaciones en los TA's, donde estas se concentraban, en su mayoría en la Región Metropolitana, la distribución de conflictos socioambientales parece diferir respecto estos organismos; excepto para los casos de la región de Valparaíso y la región de Atacama. Lo anterior se podría explicar, en la medida que los TA's no comenzaron a funcionar en el mismo espacio temporal, por lo que durante

varios años no existían territorialmente instancias en los TA's para procesar conflictos en la zona norte. De la misma forma, vemos que, gran parte de estos conflictos, o bien, están judicializados a través de otras instancias, o, derechamente los actores no hacen uso de las instituciones formales para canalizarlos.

2. Judicialización de conflictos según el Mapa de conflictos socioambientales en Chile (INDH)

Como vemos en el Gráfico 23, respecto a la judicialización de conflictos socioambientales, se observa, en efecto, que gran parte de estos no se encuentran judicializados.

Gráfico 23: Judicialización de socioambientales entre 2012 y 2019 (INDH)



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>

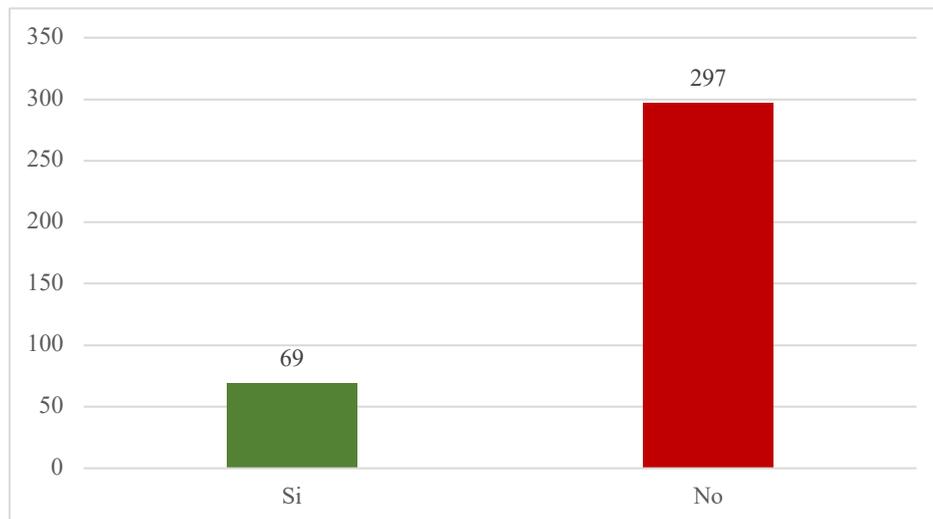
Así, los conflictos judicializados corresponden a 50 casos, esto es, el 39% del total de conflictos registrados. En cambio, los conflictos NO judicializados, presentan 78 casos, correspondientes al 61% del total de conflictos socioambientales identificados por el INDH (N=129). Lo anterior, daría cuenta de que las estrategias de los actores para paralizar proyectos no se orientan fundamentalmente a utilizar instancias institucionales formales.

Aquello, es coherente con otras estrategias, tal como presentamos en nuestros antecedentes, como la mediatización de los mismos y otros mecanismos de protesta. Probablemente esta tendencia se explica porque los cauces institucionales no representan una instancia que favorezca de igual forma a los diversos actores interesados, tal como mostramos en el Capítulo 1 y 2.

3. Reclamaciones ingresadas a los TA's que tienen conflictos socioambientales asociados.

En el Gráfico 24, podemos ver que de la totalidad de reclamaciones ingresadas a los TA's para el periodo 2013-2019, en 69 casos, estas tienen una vinculación con alguno de los conflictos socioambientales registrados por el INDH, lo que representa un 19% del total de reclamaciones ingresadas (N=366). Mientras que en 297 reclamaciones, no hay presencia de conflicto socioambiental asociado a alguno de los proyectos (81%).

Gráfico 24: Reclamaciones ingresadas a los TA's que cuentan con conflicto socioambiental asociado



Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de causas de los TA's y la información disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

Esta discordancia, respecto al gráfico anterior, se debe a que una o más reclamaciones se asocian a un mismo conflicto. En efecto, este gráfico, se basa en cantidad de reclamaciones con conflictos socioambientales asociados, lo cual puede sobrerrepresentar,

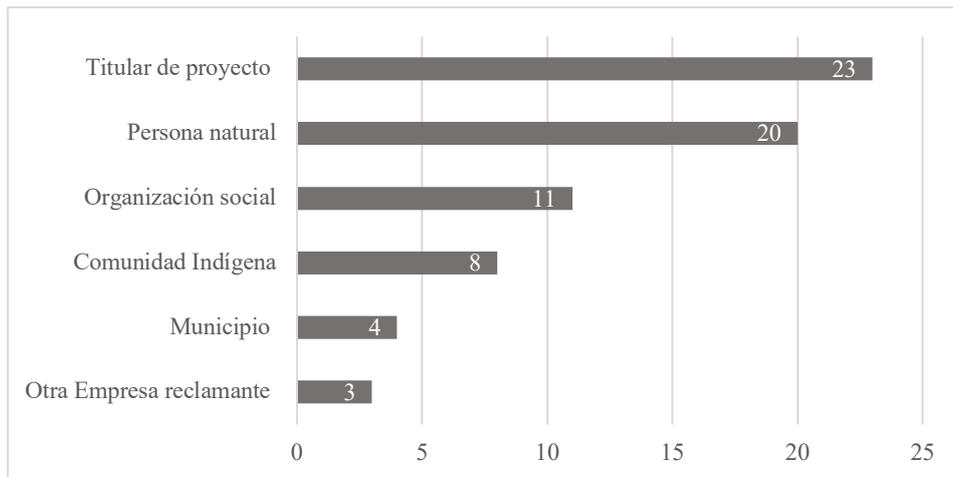
a primera vista, la presencia de conflictos. Estos datos dan cuenta de que los diversos actores, en el marco de un conflicto socioambiental, acuden a los TA's para presentar una reclamación. Así, las reclamaciones pueden haber sido presentadas por titulares de proyectos, comunidades, otras empresas reclamantes, entre otros; en el curso de un mismo conflicto socioambiental.

Como muestran los datos del Gráfico 24, la presencia de conflictividad socioambiental asociada a reclamaciones es relativamente baja (cerca al 20%). Consideramos que aquellos se puede explicar porque los actores de la sociedad civil utilizan otras instancias judiciales, o bien, otras estrategias como la protesta y mediatización. Asimismo, si los TA's son en su mayoría utilizados por titulares de proyectos, es probable que estos no los usen en casos en que haya conflicto, como también cuando no hay presencia de los mismos.

4. ¿Quiénes iniciaron la acción de reclamación en los TA's cuando estos tienen conflictos socioambientales asociados?

Como vemos en el Gráfico 25, de las 69 reclamaciones asociadas a conflictos socioambientales, en 23 de ellas la acción fue interpuesta por el titular del proyecto (33,3% de las 69 reclamaciones). Le siguen las “personas naturales” con 20 reclamaciones asociadas a algún tipo de conflicto (29% de las 69 reclamaciones).

Gráfico 25: Reclamaciones en TA's asociadas a conflicto socioambiental según actor



Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de causas de los TA's y la información disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

En tercer lugar, encontramos al actor “organización social” con 11 reclamaciones asociadas a proyectos con conflicto socioambiental (16%), seguido de “comunidad indígena” con 8 reclamaciones (11,6%). Finalmente, se posicionan, con una menor cantidad de reclamaciones asociadas a conflicto socioambiental, los “municipios” y “otras empresas reclamantes” con 4 y 3 casos respectivamente.

Estos hallazgos dan cuenta de que, al menos en las reclamaciones de los TA's asociadas a conflictos, no son las comunidades quienes más judicializan, sino precisamente lo Titulares de proyectos. Llama nuevamente la atención, la posición ocupada por la categoría “persona natural” pues, como hemos sostenido, durante nuestra investigación pudimos constatar que esta categoría incluye tanto a representantes de las comunidades, como a titulares de proyectos, por lo que conviene indagar en futuras investigaciones respecto a su composición.

Por supuesto, parece natural pensar que los titulares de proyectos no están interesados en la judicialización con el objetivo de paralizar los mismos, sino, al contrario, en todos los casos es con la finalidad de evitar sanciones o resultados desfavorables. Como vimos en el Capítulo 2, generalmente las reclamaciones de los titulares se interponen, en su mayoría, en contra de la SMA. Esto, con el objetivo de impugnar acciones de fiscalización

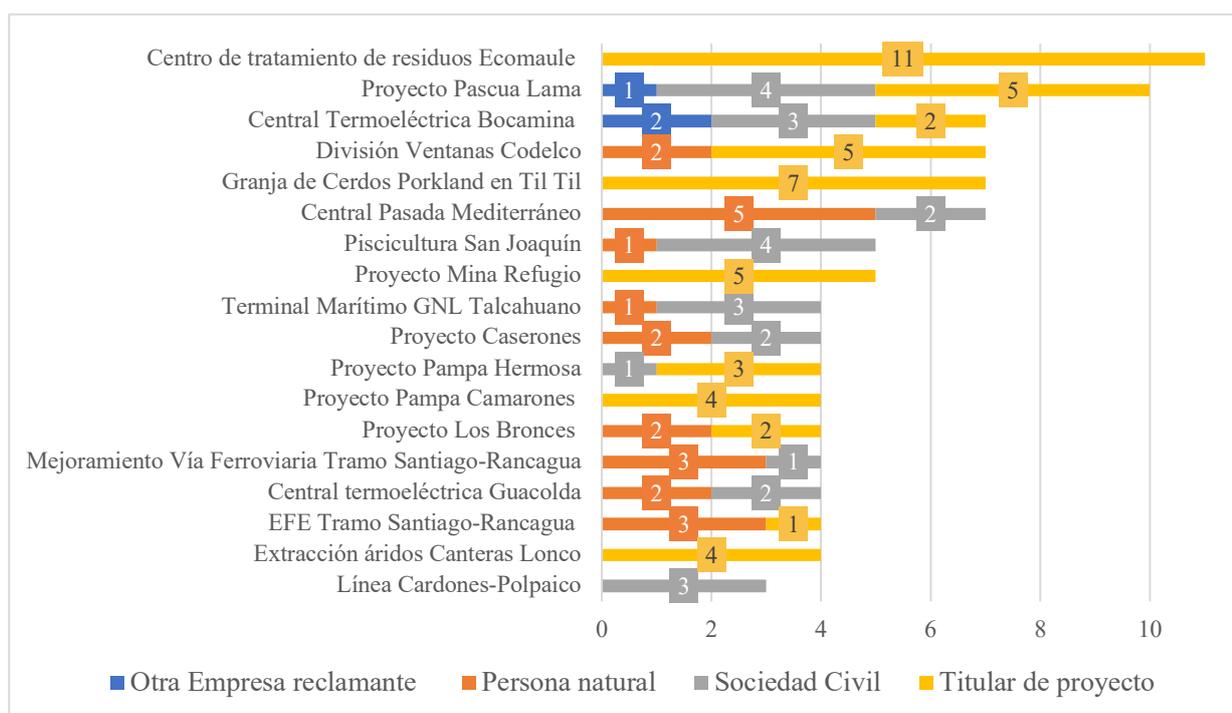
y sanción realizadas por este organismo. En cambio, los actores sociales, ingresaban la mayor parte de sus reclamaciones en contra del SEA, por motivos asociados a la falta de participación ambiental, o para impugnar una RCA favorable a un proyecto de inversión.

Estos comportamientos, por parte de los actores, conviene analizarlos a la luz de la conflictividad socioambiental. Si los titulares son quienes más judicializan proyectos, ¿en qué magnitud esto ocurre cuando dichos proyectos están asociados a conflictividad socioambiental?. Como veremos, es conveniente observar qué proyectos presentan mayor número de reclamaciones; así como si las reclamaciones en esos casos fueron interpuestas en contra del SEA o de la SMA. Finalmente, nos parece necesario distinguir lo anterior, según el tipo de actor que presentó la reclamación.

5. Proyectos con mayor cantidad de reclamaciones asociadas

Como vemos en el Gráfico 26, aquellos proyectos con mayor cantidad de reclamaciones asociadas, son, en primer lugar, el proyecto: “Centro de tratamiento de residuos Ecomaule” con 11 reclamaciones. En segundo lugar “Pascua Lama” con 10 reclamaciones, seguido de la “Central Termoeléctrica Bocamina” con 7 reclamaciones. En cuarto lugar se posicionan los proyectos: “División Ventanas de Codelco”, el proyecto “Granja de Cerdos Prokland en Til Til” y la “Central de pasada Mediterráneo”, con 7 reclamaciones cada una.

Gráfico 26: proyectos con mayor cantidad de reclamaciones asociadas ingresadas a los TA's entre 2013 y 2019, según tipo de actor.



Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de causas de los TA's.

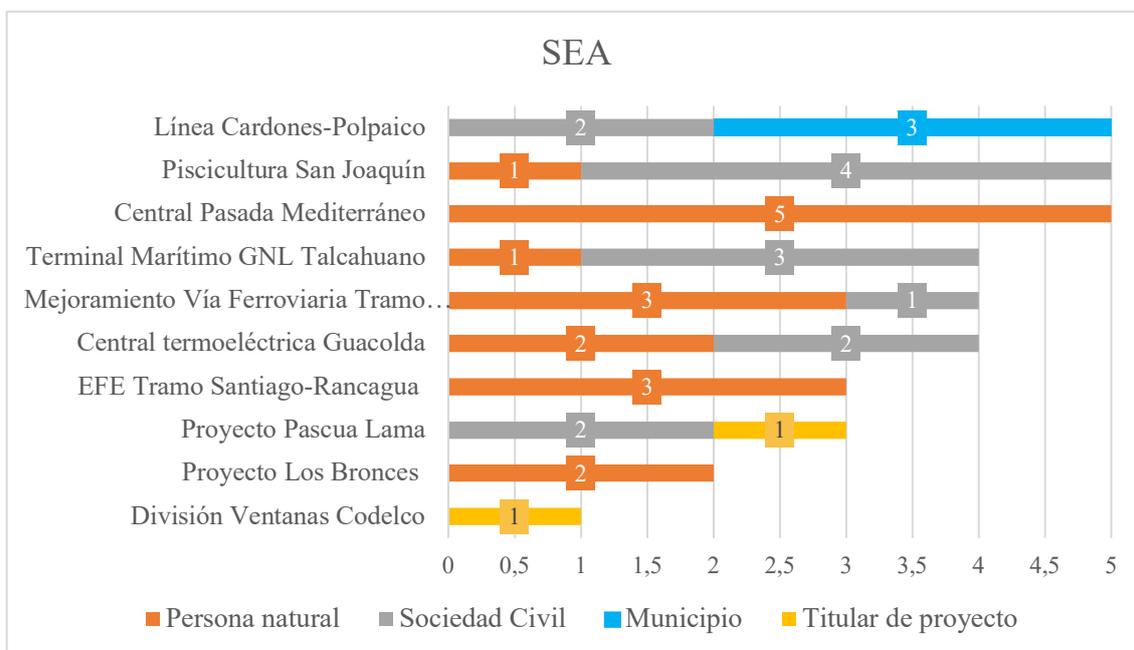
Como es posible observar, muchos de estos proyectos han estado asociados a conflictos socioambientales altamente mediatizados. En este sentido, y como presentamos en nuestros antecedentes, Pascua Lama es un caso icónico. También lo son la Central Termoeléctrica Bocamina, así como la “zona de sacrificio” donde se encuentra la División Ventanas de Codelco. Otros casos emblemáticos que se muestran en este gráfico, son la Granja de Cerdos Prokland en Til Til, asociada al conflicto socioambiental “Til Til patio

trasero de Santiago”; el “Proyecto minero Caserones”, el “Proyecto minero Pampa Hermosa”, el “Proyecto Minero Los Bronces” de Anglo American, la “Central termoeléctrica Guacolda”, entre otros. En efecto, la mayoría de los proyectos con un alto ingreso de reclamaciones, están registrados en el Mapa de Conflictos Socioambientales del INDH (revisar Anexo 3). Sin embargo, este gráfico no nos permite distinguir entre las prácticas diferenciadas de los actores en relación con el SEA y la SMA, lo que pasaremos a revisar a continuación.

6. Dinámicas de los actores utilizadas contra el SEA

A diferencia del gráfico anterior, en el Gráfico 27, se observa que los proyectos con mayor cantidad de reclamaciones en contra del SEA son, en su mayoría, interpuestos por actores de la sociedad civil y por personas naturales. Aquello es consistente con el hecho que la ciudadanía, contrario a la tendencia de los titulares de proyectos, en general reclama en instancias judiciales cuando existieron problemas en el proceso de evaluación ambiental o cuando, en el mismo, no existieron instancias de participación ciudadana adecuadas.

Gráfico 27: Proyectos con mayores reclamaciones en contra del SEA - según tipo de reclamante



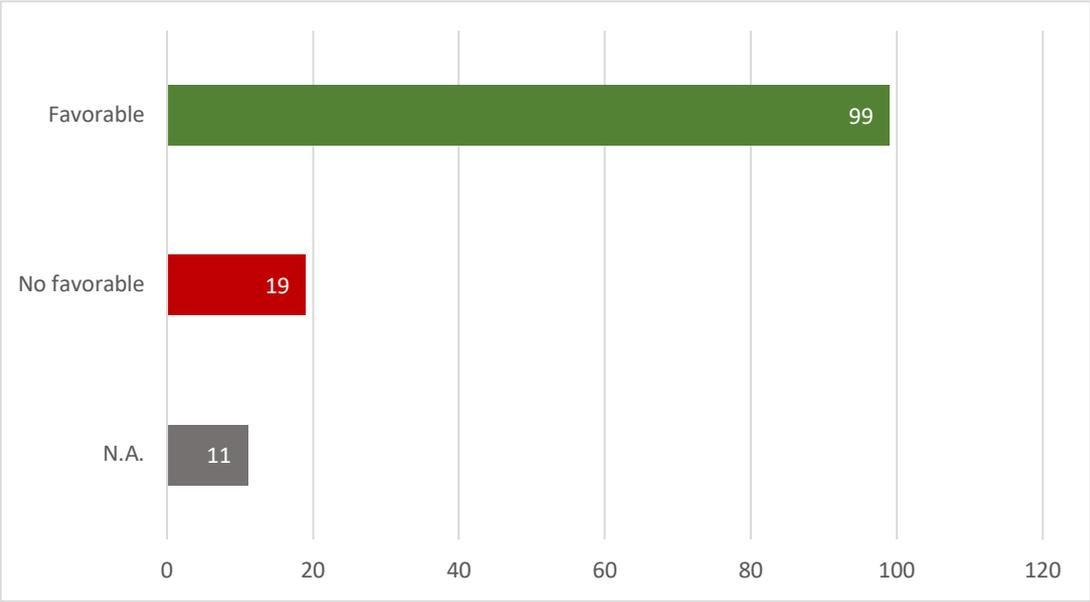
Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de causas de los TA's.

También, vemos que los proyectos con mayores reclamaciones en contra del SEA, incluyen una mayor presencia de proyectos con alto impacto en infraestructura como son las asociadas a transporte (“Mejoramiento vía ferroviaria Santiago-Rancagua” y EFE tramo “Santiago-Rancagua”), las líneas de transmisión eléctrica (“Línea Cordones-Polpaico”) y los terminales marítimos (“GNL Talcahuano”). Solo encontramos presencia de titulares de proyectos en los casos más emblemáticos, como son Pascua Lama y División Ventanas de Codelco. Con todo, también se observa una oposición importante por parte de la ciudadanía a través de la judicialización de estos proyectos altamente mediáticos.

Lo anterior, es consistente con la evidencia entregada por la CPC (2019), que critica la “excesiva” judicialización de los proyectos de inversión. Sin embargo, para la CPC (2019) aquello sería una muestra de que los proyectos de inversión son obstruidos aún cuando cumplen con lo exigido por la autoridad ambiental. En cambio, de cara a la ciudadanía, esta situación podría mostrar que las decisiones que surgen del proceso de evaluación ambiental, no son legítimas. Por el contrario, los conflictos socio-ambientales incluso se agudizan a causa de la autoridad ambiental (CNID, 2017).

Como vemos en el Gráfico 28, gran parte de los conflictos socioambientales registrados por el INDH (N=129) cuentan con una RCA favorable, esto es, 99 conflictos, los que representan el 76,7% del total registrado por este organismo. Mientras que solo en el 14,7% de los casos, existe una RCA no favorable. Aquello da cuenta, sin duda, de que la conflictividad socioambiental se relaciona con las limitaciones en la participación ambiental, así como con la poca legitimación con que cuenta el proceso de evaluación ambiental en nuestro país.

**Gráfico 28: Estado de RCA según el “Mapa de conflictos Socioambientales”
(INDH)**

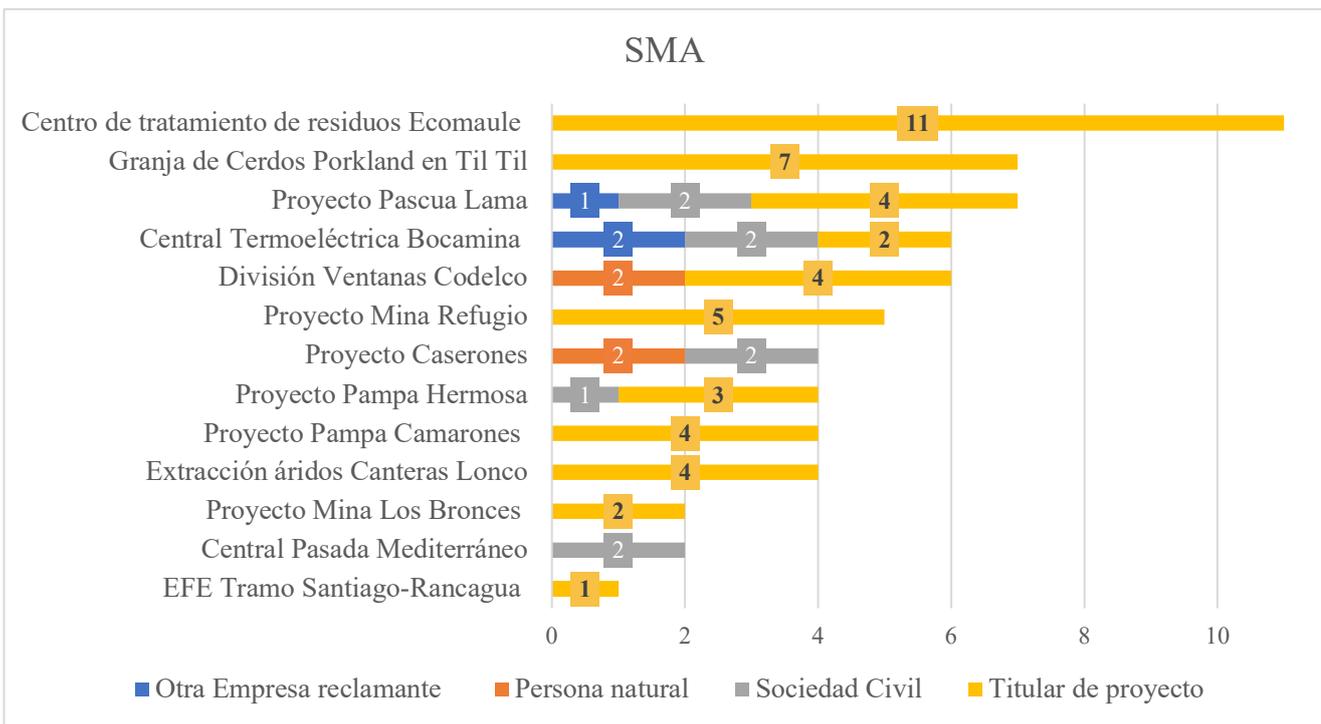


Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

7. Dinámicas de los actores utilizadas contra la SMA

Finalmente, pasamos a revisar las dinámicas de los actores en relación con la SMA. Así, como vemos en el Gráfico 29, la mayor parte de los proyectos con mayor cantidad de reclamaciones en contra de la SMA son interpuestos por titulares de proyectos.

Gráfico 29: Proyectos con mayores reclamaciones en contra de la SMA - según tipo de reclamante



Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales.

Al igual que en el caso del gráfico donde mostramos el global de los proyectos con mayor cantidad de reclamaciones, vemos que una parte importante de estos presenta un conflicto socioambiental registrados en el mapa elaborado por el INDH (revisar Anexo 3). Casos como “Pacua Lama”, “Central Termoeléctrica Bocamina”, “División Ventanas de Codelco”, el “Proyecto minero Caserones”, “Pampa Hermosa” y Mina los Bronces” son muestra de aquello.

También, vemos que se mantiene la tendencia de que los titulares reclaman en su mayoría en contra de la SMA y que en muchos de los casos, tal como señalamos, hay un conflicto socioambiental asociado. Estos resultados dan cuenta de que los titulares acuden a

instancias judiciales con el objetivo de revertir los resultados de los procesos de sanción y fiscalización por parte de la SMA; casos en los que la sociedad civil participa de manera marginal.

IX. Discusión

Como hemos visto, nuestra investigación entrega evidencia considerable para afirmar que la institucionalidad en nuestro país, representa un obstáculo para el acceso y distribución de la justicia ambiental. A partir del análisis de los efectos tanto de la formación (Capítulo 1) como del funcionamiento de los TA's (Capítulo 2) y su relación con la conflictividad socioambiental (Capítulo 3), el caso de los Tribunales Ambientales es también una muestra de ello.

Sin embargo, algunas de las principales limitaciones de esta investigación, es que se centra exclusivamente en el análisis de reclamaciones. Esta decisión se justificó en que las reclamaciones representan la gran mayoría de los *output* de los TA's. Sin embargo, en futuras investigaciones sería conveniente revisar lo relativo a las demandas por daño ambiental, así como el proceso de evaluación ambiental en el marco del SEA y la acción fiscalizadora de la SMA.

Ahora bien, pese a que nos limitamos exclusivamente a reclamaciones, abarcamos un periodo considerable, esto es, casi la totalidad del tiempo en que los TA's han funcionado (2013-2019). Y, en la medida que las reclamaciones refieren, en su mayoría, a la impugnación de actos administrativos de estas dos instituciones ambientales (SMA y SEA) también nos entregan de manera indirecta, evidencia sobre sus rendimientos de cara a la ciudadanía.

Si atendemos a lo revisado en el Capítulo 1, vemos que la formación de los Tribunales Ambientales en Chile, mantienen a su base la tensión entre desarrollo económico y protección del medio ambiente, a la que hemos referido en reiteradas oportunidades. Esta tensión, encuentra su origen en el giro neoliberal que experimentó nuestro país a partir de la década de 1970, pero que alcanza su máxima expresión a partir de la década de 1990. En efecto, si durante la década de 1970-1980 el objetivo fue atraer la inversión extranjera entregando facilidades estatales para la instalación de proyectos de inversión, en la década de 1990, el objetivo fue compatibilizar esta tendencia con la idea de sustentabilidad, pero no contrarrestarla.

La creencia de que es posible compatibilizar desarrollo económico y protección ambiental se desmiente nuevamente a la luz de estos hallazgos. Aquello, pues la institucionalidad ambiental no evita la degradación ambiental, sino que la promueve de manera regularizada. En este sentido, las dos olas de modernización ecológica a las que refería Campos-Medina (2018), aciertan en la medida que ambos movimientos mantuvieron a la base esta falsa creencia. Así, vemos que los cambios institucionales en materia ambiental, pese a representar avances, siguen siendo cambios incrementales desde la perspectiva de la política pública.

Por ello, los efectos de los TA's, son inseparables de la historia del campo jurídico y ambiental de nuestro país. Como hemos visto, el rol del Estado en materia medioambiental no es neutral, tampoco es meramente regulador, sino que a su base operan presupuestos ideológicos de inspiración neoliberal que privilegian el crecimiento económico por sobre la salud de las personas y la protección del medioambiente. No puede existir conciliación de estos fines frente a tal estado de cosas.

Si retomamos lo planteado en las primeras partes de esta investigación, vemos que hemos estudiado los efectos de los Tribunales Ambientales desde la perspectiva de la juridificación. Sin duda, este fenómeno no es exclusivo de Chile, pero presenta características particulares en países “periféricos” como el nuestro. Aquello, debido a que los Estados cuentan con una baja capacidad para decidir sobre la administración de sus recursos y el diseño de políticas públicas tendientes a dar una solución efectiva a los problemas derivados del impacto del modelo de desarrollo. En consecuencia, nuestros resultados muestran que, aunque se observa una expansión del Estado a través del derecho en materia medioambiental, esto no significa que sea un Estado “fuerte”.

Como señalamos, los efectos fueron estudiados a partir de tres dimensiones: 1) juridificación como discurso, 2) juridificación como configuradora de práctica sociales y, 3) juridificación como nueva forma de expresión de conflictos. Así, vemos que el avance de la legislación medioambiental en nuestro país, representó un acrecentamiento del poder del derecho en lo relativo a la cuestión socioambiental. Sin embargo, aunque el Estado, a través del derecho, haya tomado parte activa en este proceso, aquello no quiere decir que lo haya hecho en miras de beneficiar a la población en general. Sino, al

contrario, claramente los beneficiados por la existencia de una institucionalidad ambiental han sido los actores empresariales y no la sociedad civil. En este sentido, nuestra investigación entrega evidencia en líneas similares a los aportes presentados en nuestros antecedentes (Carrasco y Maillat, 2020; Campos-Medina, 2018; Campos-Medina y Larenas, 2013; Espacio Público, 2017; Rabi, 2021; Rabi y Valenzuela, 2020).

Cuando analizamos la juridificación como discurso, nos centramos en el proceso de formación de los Tribunales Ambientales, específicamente a través del análisis de la ley 20.600. Sin embargo, intentamos siempre mantener una conexión con el resto de la institucionalidad ambiental, pues, como hemos señalado, no se pueden entender de manera separada. De esta forma, en el capítulo 1 dimos cuenta de que durante la formación de los TA's se impusieron, en la correlación de fuerzas, intereses empresariales. Aquello, pues la preocupación por parte de los actores políticos de la época, que firmaron el acuerdo con el gobierno para el ingreso del proyecto, eran las excesivas atribuciones en materia de fiscalización y sanción de la SMA.

Tal como hemos visto, generalmente la acción judicial por parte de los titulares de proyectos en el caso de los TA's, mediante el recurso de reclamación, se orienta hacia la impugnación de los actos administrativos de la SMA. En tal sentido, y a la luz de nuestros hallazgos, el temor de esos actores políticos fue "justificado". En efecto, la SMA, con todas sus limitaciones, parece imponer restricciones al impacto ambiental provocado por los proyectos de inversión. Si no hubiese existido separación entre la SMA y los TA's, es probable que la acción fiscalizadora de la primera, hubiese sido mucho más efectiva de lo que es ahora.

En el Capítulo 1, también pudimos observar cómo la estructura del cuerpo normativo de la ley 20.600, a partir de las reglas de la legitimación activa, funciona como una barrera para que los actores no titulares de proyectos accedan a esta instancia de justicia ambiental. Primero, porque las causales de ingreso conforman tipos de actores según lo que estos "pueden hacer" en el campo del derecho. En consecuencia, distribuye el acceso a la justicia ambiental de manera desigual, pues para participar de instancias judiciales se requiere cumplir con diversas características como haber participado en instancias previas. Al tiempo que se requiere contar con recursos económicos considerables para

sostener un juicio durante un tiempo prolongado. Por otro lado, vimos cómo los problemas de “forma”, al momento de ingresar una reclamación, terminan en resultados desfavorables de forma importante para actores de la sociedad civil como organizaciones sociales y comunidades indígenas.

De esta forma, parece comprensible que para los actores de la sociedad civil, los TA’s no sean una instancia que realmente les permita evitar el impacto ambiental provocado por la actividad empresarial. En esa línea, el capítulo 1 nos entregó evidencia sobre la importancia del proceso de juridificación, en la medida que este tiene consecuencias concretas y visibles en la repartición del poder y en el acceso a la justicia en la sociedad. Donde una parte importante de sus efectos, se traduce en las limitaciones a la participación, y en las capacidades diferenciadas con las que se cuentan los actores, una vez que acuden a esta instancia.

En cuanto al Capítulo 2, donde analizamos el funcionamiento de los TA’s, también entregamos evidencia que da cuenta de la distribución diferenciada de estos poderes. En este sentido, los principales efectos –a partir de las dinámicas utilizadas por los distintos actores en la instancia de los TA’s– son la subrepresentación por parte de la sociedad civil en el acceso a la justicia ambiental. En todos los casos, siempre se observó una mayor presencia de los titulares de proyectos (39% del total) quienes acuden a los TA’s para revocar resultados desfavorables obtenidos en instancias previas o en otros organismos ambientales como el SEA y la SMA (93 reclamaciones en contra de la SMA, y 39 en contra del SEA).

Otro importante hallazgo de esta investigación, fueron las prácticas diferenciadas de los actores en relación con el actor reclamado. Como vimos, la sociedad civil suele reclamar en contra de los actos administrativos del SEA, lo que abarca todo lo relativo al proceso de evaluación ambiental, las RCA y la participación ambiental. Aquello, da cuenta de que este organismo no está cumpliendo con los estándares exigidos por la ciudadanía para asegurar que los proyectos aprobados no generen impacto ambiental. También, da cuenta de que el SEA no genera instancias de participación ciudadana de calidad. Por ello, es comprensible que los actores de la sociedad civil utilicen otro tipo de estrategias con el objetivo de detener el avance de los proyectos de inversión, como la mediatización y

diversos medios de protesta. Con todo, los datos entregados no permiten distinguir entre si son preocupaciones ecológicas o si están asociadas a la subsistencia.

A partir de nuestros resultados, vimos que los Municipios también se presentan como un actor relevante. Al respecto, en el Capítulo 2, mostramos que estos organismos muchas veces se hacen parte en los procesos de judicialización para proteger el medioambiente y la salud de las personas que habitan el territorio asociado a cada Municipio. Sin embargo, también advertimos que en otras ocasiones, estos organismos operan como titulares de proyectos, por lo que acuden a los TA's para revertir decisiones que afectan la implementación de un proyecto de inversión. Ahora bien, proporcionalmente, la participación de los Municipios es baja (5% del total de reclamaciones) si se compara con la de los titulares de proyectos y la sociedad civil.

Otro hallazgo interesante de esta investigación, es el relativo a cómo fallan los TA's. Como vimos en el Capítulo 2, si analizamos de manera global la distribución de resultados, los titulares siempre son quienes se ven más beneficiados (acoge o acoge parcialmente la reclamación). Sin embargo, cuando distribuimos estos resultados porcentualmente al interior de cada categoría de actor (para evitar el sesgo producido por la mayor presencia de titulares), observamos que los TA's fallan de manera parecida independiente del tipo de actor. Este hallazgo puede dar cuenta de que los jueces de los TA's, conscientes de las limitaciones de su institución, se orientan a repartir la justicia ambiental de forma equitativa entre todos los actores. Sin embargo, las barreras de acceso para una mayor variedad de actores, llevan a que, en la práctica, sean los titulares quienes más se benefician, pues son éstos quienes cuantitativamente acuden más a dicha instancia.

De forma complementaria, entregamos información sobre los resultados de aquellas sentencias de los TA's que fueron llevadas a la Corte Suprema, a través del recurso de casación (en la forma y en el fondo). Incluimos este dato, que se encuentra fuera de lo que los TA's hacen, porque representa la culminación del proceso de participación y acceso a la justicia ambiental. En este sentido, la Corte Suprema no forma parte de la institucionalidad ambiental, pero representa una instancia jerárquica superior que puede revertir los resultados de instancias previas. Así, nuestros resultados mostraron que también en esta instancia son los titulares quienes comparativamente más acuden a ella

(38,37%). En consecuencia, los resultados del recurso de casación muestran que también son los titulares de proyectos los más beneficiados por el acceso y los resultados.

Ahora bien, respecto al recurso de casación, llama la atención la ausencia de resultados favorables para actores tradicionalmente vinculados a conflictividad socioambiental como son las comunidades indígenas. En efecto, este actor no obtuvo ningún resultado que acogiera el recurso de casación interpuesto para el periodo señalado, lo que habla de que en esta instancia, se restringe todavía más la distribución de la justicia ambiental en nuestro país.

En términos globales, vimos que tanto las sentencias de los TA's como el resultado del recurso de casación en la Corte Suprema, si son distribuidos anualmente, se observa que ha existido una tendencia importante a rechazar las reclamaciones y recursos. Aquello, especialmente para el periodo comprendido entre los años 2014-2017, que, como señalamos, fue un periodo de alta conflictividad socioambiental. En consecuencia, se observa que el contexto nacional puede de hecho incidir en la manera en cómo fallan ambos organismos. Si nuestra suposición es correcta, da cuenta del componente político de la problemática socioambiental.

Finalmente, en el tercer capítulo, nos centramos en la tercera dimensión del concepto de juridificación, esta es, "Juridificación como nueva forma de expresión de conflictos". Uno de nuestros primeros hallazgos dio cuenta del aumento de la conflictividad socioambiental en nuestro país, según los datos del INDH. Asimismo, observamos que buena parte de la conflictividad socioambiental no se encuentra judicializada, ni en los TA's, ni en otras instancias.

Como vimos, solo en el 20% de los casos, las reclamaciones ingresadas a los TA's presentaban asociación con un conflicto socioambiental. Aquello da cuenta de que esta institución no está siendo utilizada por la ciudadanía para canalizar esta clase de demandas (demanda en sentido NO jurídico). Esto se puede deber a las limitaciones en el acceso a los TA's, donde para participar de esta instancia muchas veces se requiere haber participado en instancias previas como la SMA y el SEA (junto con las limitaciones a las que ya hemos referido anteriormente). Como consecuencia de lo anterior, los actores de

la sociedad civil parecen utilizar con mayor frecuencia otras estrategias. Sin embargo, desconocemos si esto se debe a que los actores no legitiman a los TA's como instancia para procesar conflictos, o bien, se debe a las restricciones que esta institución impone en su acceso.

Pese a la baja representación de conflictos socioambientales asociados a reclamaciones en los TA's, los casos analizados presentan hallazgos interesantes. Uno de ellos es que, de las reclamaciones asociadas a conflictos, la mayor parte fue interpuesta por los titulares de proyectos (33,3%) y no por las comunidades, contrariando, en este punto, la tesis sobre la judicialización de proyectos de inversión. De esta forma, para el caso de las reclamaciones en los TA's, y de acuerdo con los datos con los que trabajamos, es posible afirmar que no existe evidencia que apoye dicha tesis. Con todo, la categoría "persona natural", como hemos señalado, debe ser estudiada con mayor profundidad, pues debido a su conformación (sociedad civil y titulares de proyectos) no es posible distinguir qué interés representa.

Finalmente, en la última parte del capítulo 3, observamos que los proyectos asociados a un mayor número de reclamaciones en los TA's, también están asociados a conflictividad socioambiental (según los datos del Mapa de conflictos socioambientales del INDH). Donde los actores de la sociedad civil reclaman en mayor proporción en contra del SEA, en proyectos cuyo impacto se asocia a obras de infraestructura, energía, transporte y construcción; y en menor medida, a proyectos del sector minero (un sector altamente conflictivo, como vimos). En cambio, los titulares de proyectos se orientan en una proporción mucho mayor, a reclamar en contra de las resoluciones de la SMA, donde los proyectos con mayor cantidad de reclamaciones, pertenecen a los sectores de minería y energía principalmente.

Lo anterior, da cuenta de que, aquellos proyectos con mayor repercusión social y mediática (los asociados a minería y energía, como mostramos en nuestros antecedentes) presentan judicialización en los TA's a través de reclamaciones ingresadas por titulares de proyectos. Si conectamos este hallazgo con nuestros antecedentes, vemos que es posible que las comunidades no acudan a los TA's en estos casos, precisamente porque el grado de difusión y mediatización del conflicto obedece al uso de otras estrategias por

parte de estos actores. Donde las comunidades han optado por la protesta y difusión del conflicto en la agenda pública y comunicacional, ya que esta parece ser una estrategia más efectiva en dichos casos.

De esta forma, en lo referente a nuestro caso de estudio, encontramos buenas razones para afirmar que la sociedad se transforma en la medida que juridifica sus expectativas. Y se comprueba que este enfoque (el estudio de los efectos de las instituciones a partir de la juridificación) presenta buenos rendimientos en la sociología para comprender, por ejemplo, las causas detrás del aumento de conflictividad socioambiental. Aquello, pues parte de los efectos de la formación de la institucionalidad ambiental nacional y los TA's parecen ser el aumento de conflictos socioambientales, en la medida que las soluciones provistas por el Estado en esta materia, privilegian el acceso de actores empresariales en desmedro de las comunidades.

Este hallazgo, permite suponer que los TA's en la práctica, funcionan como una instancia para aumentar la probabilidad de aprobación de un proyecto que fue rechazado, fiscalizado o multado en instancias previas. Así, la institución revierte el esfuerzo realizado por los actores de la sociedad civil en instancias como el SEA, deslegitimando a la institucionalidad ambiental de cara a la ciudadanía. Precisamente, porque no permite evitar, en muchos casos, la instalación de un proyecto con graves consecuencias ambientales, sociales y de salud de la población. Por ello, y como ya hemos señalado, es comprensible que las comunidades busquen otras estrategias para evitar la instalación y el avance de un proyecto que provocará impacto ambiental, afectando su calidad de vida, y el patrimonio ambiental que les pertenece.

X. Conclusiones

A modo de conclusión, vemos que esta investigación da cuenta de la importancia de las instituciones jurídicas ambientales para comprender una serie de problemas que se presentan en la esfera social. Si bien no podemos afirmar que estas instituciones son la causa de problemas como la degradación ambiental o el aumento de conflictos socioambientales, sí vemos que al menos dinamizan la ocurrencia de dichos problemas. Los dinamizan porque entregan las condiciones necesarias para que los proyectos de inversión puedan operar al contar con la autorización institucional y reglamentaria necesaria; al tiempo que entregan instancias averiadas de participación ambiental efectiva. En consecuencia, se limita la acción de la ciudadanía por vías formales para revertir la instalación de un proyecto; lo que inevitablemente conlleva a la búsqueda de estrategias informales.

De esta forma, es conveniente avanzar en esta línea de investigación, donde la sociología incursiona en el estudio de fenómenos que son relativamente ajenos a la práctica académica habitual en Chile (el estudio del derecho y sus efectos en la sociedad). Como señala Azuela (2006), la sociología jurídica se ha comprendido generalmente como una rama auxiliar al estudio del derecho, pero en realidad, es una rama independiente cuyo rendimiento explicativo es considerable. Por ello, una segunda conclusión se orienta a reafirmar esta línea de investigación, especialmente si consideramos el avance de los procesos de juridificación y el aumento de resolución de controversias en referencia al derecho. Si nos cuestionamos sobre la distribución del poder en la sociedad, el derecho es un objeto de estudio privilegiado en tal sentido.

Otra conclusión, de carácter general, refiere a la importancia del estudio de la historia del “campo” en el sentido de Bourdieu (1993, 2002, 2005). En efecto, cuando entendemos la historia de una formación institucional, se comprende de mejor manera la acción encadenada a través del tiempo de diferentes grupos políticos para evitar o acelerar la elección de determinadas soluciones institucionales. Lo que desde la política pública se llaman “cambios incrementales”, sin duda, se entienden en mayor profundidad desde esta perspectiva. Al respecto, es de utilidad la concepción del Estado, que lo entiende no como una entidad abstracta o como un “actor”, sino como un conjunto de acciones llevadas a

cabo por los “representantes del Estado” que cuentan con la potestad para actuar en su nombre. El análisis de sus estrategias e intereses, entrega evidencia importante a la hora de analizar los efectos de las instituciones jurídicas en la sociedad.

De forma más específica, vemos que nuestros principales hallazgos muestran que:

1) El espacio conformado por los TA's mediante la ley 20.600 restringe el acceso a la justicia ambiental, debido a la historia de su formación y mediante las reglas de la legitimación activa. Esto, en la medida que delimita de forma precisa quiénes pueden acceder a este espacio y qué es lo que pueden hacer en él, en el “tiempo y formas” requeridas. Así, una primera limitación se asocia a que la instancia de los TA's es una instancia altamente técnica y especializada, no solo jurídicamente, sino también científicamente. Aquello, implica que los usuarios deben ser capaces de comprender las reglas a las que hemos hecho mención, para poder participar en dicha instancia; y deben contar con conocimientos o asesoría en ciencias naturales para dar cuenta, por ejemplo, del impacto ambiental.

Respecto a las restricciones jurídicas, vimos cómo los problemas de forma terminaban en resultados como inadmisibilidad o que se tuvieran las causas como no presentadas. Aquello, significa que, muchas de las reclamaciones ingresadas por diversos actores, ni siquiera fueron admitidas a trámite. En este sentido, las reglas a las que hemos hecho mención, exigen la posesión de recursos económicos para llevar adelante un juicio que puede presentar importantes costos, pues, como hemos señalado, es necesario contar con asesoría legal durante un periodo de tiempo considerable. En este sentido, desde la teoría de Bourdieu, se requeriría de la posesión de un capital cultural, social y económico no menor para obtener resultados favorables (Bourdieu, 1993, 2002, 2005, 2014).

Otro aspecto al que hemos hecho mención, es que estas reglas restringen el acceso a los TA's a la participación en instancias previas como la SMA y el SEA; por lo que se debe acudir primero a estos organismos, aumentando los requerimientos de tiempo, conocimiento y recursos económicos por parte de los interesados.

2) Por otro lado, presentamos evidencia que permite contrariar la tesis de la judicialización de proyectos sostenida por los gremios empresariales. En este sentido, vimos que son los titulares de los proyectos quienes más hacen uso de los TA's en comparación a actores como las organizaciones sociales y las comunidades indígenas. En consecuencia, su mayor presencia a partir de una mayor cantidad de reclamaciones en trámite, aumenta la probabilidad de obtener resultados favorables. Aquí, se debe recordar que un proyecto de inversión puede tener varias reclamaciones asociables. Por lo que si los TA's rechazan una reclamación, basta con ingresar una nueva o acudir a instancias jerárquicas superiores.

Por otro lado, vimos que los actores presentan prácticas diferenciadas en lo referente a contra quién reclaman, pues los titulares reclaman en mayor proporción contra los actos administrativos de la SMA, mientras que las organizaciones sociales y comunidades, lo hacen en contra del SEA. Respecto a este punto, hemos mencionado lo que significa este comportamiento, pero conviene señalar que da cuenta de que los titulares utilizan a los TA's para revertir resoluciones institucionales que afectan la instalación o el funcionamiento de sus proyectos, junto con aumentar sus costos producto de las sanciones.

En cambio, las organizaciones sociales y comunidades, reclaman aspectos asociados a la aprobación de proyectos de forma irregular (RCA favorables que no son conforme al derecho) o deficiencias en los procesos de evaluación ambiental y participación ciudadana. Finalmente, como señalamos, es conveniente profundizar en futuras investigaciones en la composición de la categoría persona natural, pues se desconocen sus intereses de manera precisa.

3) En el capítulo 2 también vimos que el problema no parece ser cómo fallan los TA's, sino las dificultades de acceso a la justicia ambiental en esta instancia, debido a las limitaciones impuestas por las características de dicho espacio. Como vimos, si se analiza la participación de los actores, evitando el sesgo que produce la sobrerrepresentación de los titulares, se observa que los TA's, a través de sus sentencias, fallan de manera relativamente similar independiente del actor. Por ello, se concluye que el problema no parece ser cómo fallan los TA's, sino las limitaciones en el acceso a la justicia ambiental,

donde las reglas de la legitimación activa tienen como consecuencia la sobrerrepresentación de titulares de proyecto. En este sentido, una mayor participación, parece aumentar la probabilidad de obtener resultados favorables.

También observamos que en la instancia jerárquica superior, como es la Corte Suprema, la tendencia a que los titulares tengan mayor presencia y se vean más favorecidos, también se mantiene. Con todo, es conveniente avanzar en el estudio cualitativo de sentencias, pues a diferencia de lo que sucede en los TA's, en la Corte Suprema existen actores que no presentan ningún resultado favorable, como son las comunidades indígenas. Lo anterior, no es menor, si consideramos el rol que han tenido estas comunidades en el aumento de conflictividad. Algo parece estar fallando, efectivamente, al menos en la instancia de la Corte Suprema.

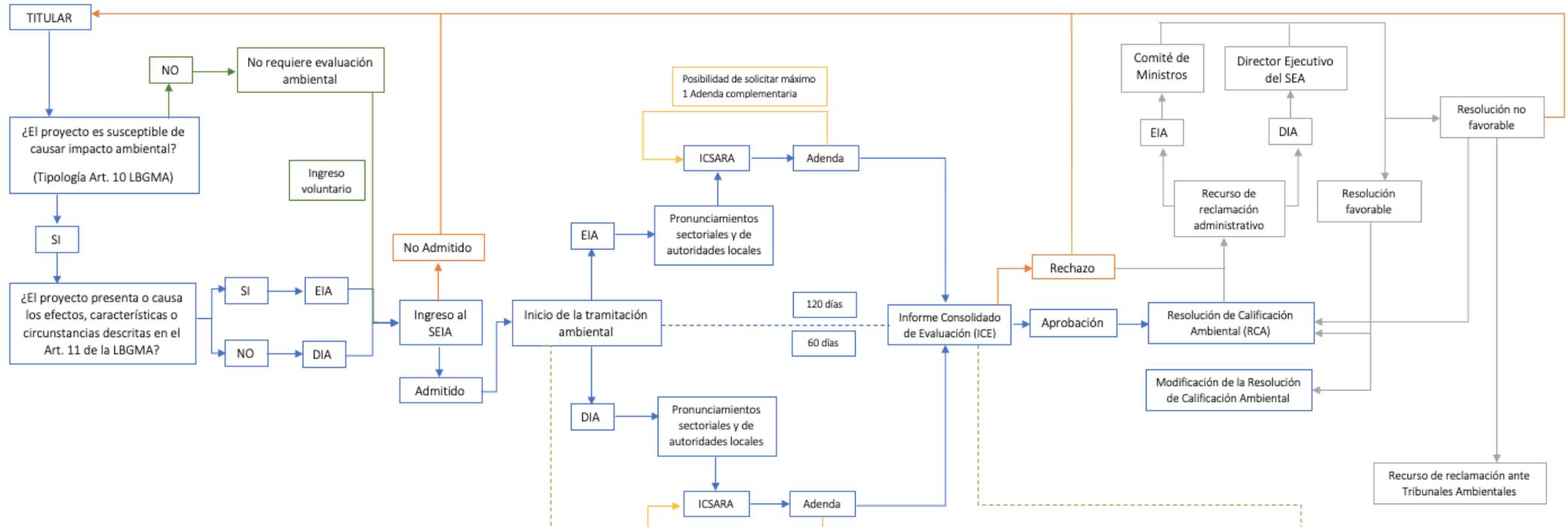
4) Diversos conflictos socioambientales forman parte de las reclamaciones ingresadas a los TA's. Sin embargo, la judicialización de proyectos (asociada a estos conflictos) no es iniciada frecuentemente por las comunidades, sino por los titulares de proyectos, con el objeto de revertir actos administrativos que imponen restricciones a su actividad empresarial. Como vimos en la tercera parte de nuestros resultados, efectivamente son los titulares de proyectos quienes presentan un mayor número de reclamaciones vinculadas a proyectos con un conflicto socioambiental asociado.

Sin embargo, y como hemos señalado, la limitación de este hallazgo se restringe al análisis de reclamaciones en los TA's entre 2013 y 2019; así como a los datos disponibles en el "Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile" del INDH. En este sentido, es conveniente avanzar en futuras investigaciones que profundicen esta relación, especialmente mediante la utilización de una fuente de datos más variada que la del INDH, y que considere otras instancias judiciales, pues en muchos casos, los recursos presentados son de Protección o Amparo económico, lo que escapa a la competencia de los TA's.

XI. Anexos

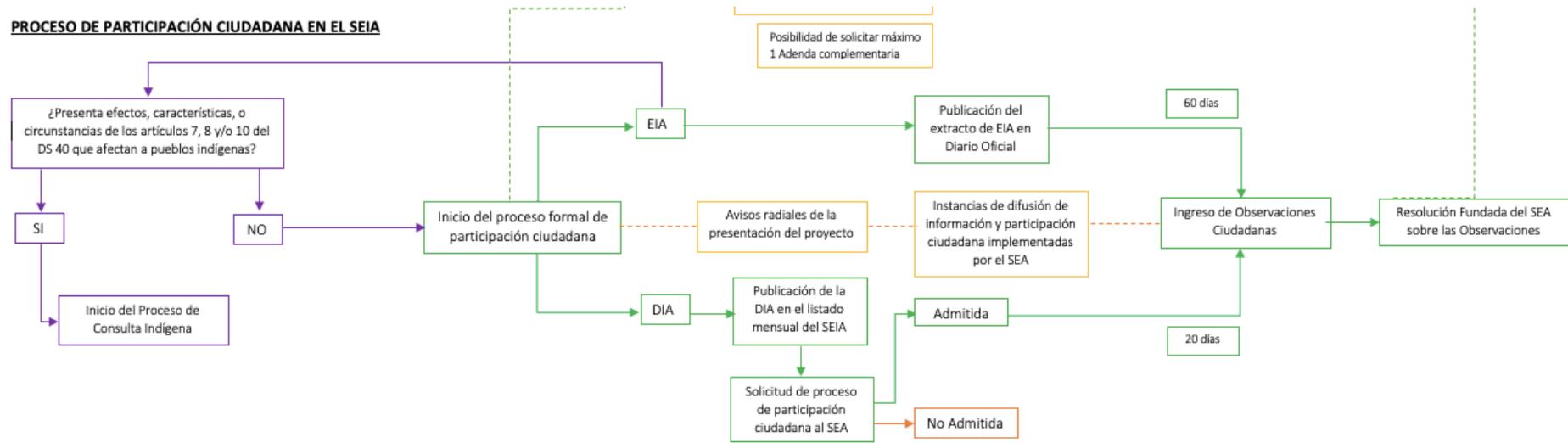
Anexo 1: Evaluación ambiental en el marco del SEIA

PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN EL SEIA



Fuente: Rabi y Valenzuela (2020). Proyecto Ford: "Evaluation of participatory schemes in extractive industries: a comparative analysis between Chile and Perú".

PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEIA



Fuente: Rabi y Valenzuela (2020). Proyecto Ford: “*Evaluation of participatory schemes in extractive industries: a comparative analysis between Chile and Perú*”.

Anexo 2: Tipo de reclamante y tipo de reclamado según causal de ingreso (2013-2019)

Reclamado/Reclamante	1	3	5	6	8	9	N.A	Total
Comunidad indígena		8	5	11	7		1	32
SEA			5	11	7		1	24
SMA		8						8
Corporación/ONG		1		1	1			3
SEA				1	1			2
SMA		1						1
Municipio	3	5	5	2	3			18
MMA	3							3
SEA			5	2	3			10
SMA		5						5
Organización Gremial			1					1
SEA			1					1
Organización social	1	14	1	15	21	1		53
MMA	1				1			2
Otros organismos con competencia ambiental						1		1
SEA			1	15	19	1		36
SMA		14						14
Otra Empresa reclamante		20		1	1			22
SEA				1	1			2
SMA		20						20
Persona natural	3	26	6	25	31			91
MMA	3				2			5
Otros organismos con competencia ambiental						1		1

SEA		6	24	26				56
SMA		26	1	2				29
Representante de elección popular		3		2				5
Presidente de la República		1						1
SEA				2				2
SMA		2						2
Titular de proyecto	2	89	23	1	24	1	1	141
MMA	2							2
Otros organismos con competencia ambiental					7			7
SEA		23	1	13	1	1		39
SMA		89		4				93
Total general*	9	166	41	56	90	2	2	366

Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de causas ingresadas a los Tribunales Ambientales

*Para la elaboración de esta tabla se consideraron todas las reclamaciones ingresadas en el periodo, es decir, también considera reclamaciones que fueron consideradas inadmisibles por los TA's. Por otro lado, los valores N.A. consideran reclamaciones que no entregan información sobre causal de ingreso (todas ellas inadmisibles).

Anexo 3: Sistematización de conflictos socioambientales a partir de la información disponible en el “Mapa de conflictos socioambientales en Chile” (INDH)

Conflicto asociado
Acopio Chips en la comuna de Corral
Amenazas a la conservación del sitio arqueológico Monteverde
Andina 244
Avenida Circunvalación Humedal Angachilla
Cambio PRC Los Molles
Carretera ruta Alerce Costero Tramo La Unión- Corral
Central de Pasada Mediterráneo
Central hidroeléctrica Cuervo
Central hidroeléctrica El Gato
Central hidroeléctrica Guayacán
Central Hidroeléctrica Maqueo SN Power/Trayenko S.A
Central hidroeléctrica Neltume
Central Hidroeléctrica Osorno
Central hidroeléctrica San Pedro
Central Los Aromos
Central Patache
Central térmica Andino
Central Termoeléctrica Santa María
Central Termoeléctrica Santa María
Central Termoeléctrica Santa María
Central termoeléctrica Angamos
Central termoeléctrica Bocamina II
Central Termoeléctrica Campiche
Central Termoeléctrica Campiche
Central termoeléctrica Cochrane
Central termoeléctrica El Campesino
Central termoeléctrica El Campesino
Central termoeléctrica Guacolda
Central termoeléctrica Guacolda
Central termoeléctrica Hornitos
Central termoeléctrica Los Robles
Central termoeléctrica Pacífico
Central termoeléctrica Pirquenes

Central termoeléctrica Punta Alcalde
Centrales hidroeléctricas Statkraft en el Río Pilmaiquén
Cerro Colorado y Pampa Lagunillas
Cobquecura sin acuícolas
Conflicto por las aguas del río Wueneywue
Conflicto Villa Parque Torreones IV - Valdicor
Contaminación de la bahía de Chañaral
Contaminación de Tocopilla (Zona de sacrificio)
Contaminación del Lago Panguipulli
Contaminación del Lago Panguipulli
Contaminación del río Choapa por Mina Los Pelambres
Contaminación del río Choapa por Mina Los Pelambres
Contaminación del río Cruces por planta de celulosa Valdivia (CELCO)
Contaminación del río Cruces por planta de celulosa Valdivia (CELCO)
Contaminación del río Cruces por planta de celulosa Valdivia (CELCO)
Contaminación del río Cruces por planta de celulosa Valdivia (CELCO)
Contaminación del río Rahue y Damas
Contaminación en Alto Mañihuales
Contaminación lago Llanquihue
Derrame de pintura en Lago Huillinco
Derrame en bahía de Quintero
Derrame Río Aconcagua
Desafectación del Parque Nacional Lauca
Desastre ecológico en humedal de Batuco
Deshechos mineros en Copaquilla
Disputa Laguna Laja
Doña Alicia
Doña Alicia
Doña Alicia
Ducto CELCO-Mehuín
Dunas de Concón
El Tranquilo
Emanación de olores en Longotoma y La Ligua
Embalse Chacrillas
Embalse Puntilla del Viento
Expansión portuaria en Humedal "Ojos de Mar" de Llolleo
Fundición Paipote
Fundición Ventanas
Galpón Antofagasta Terminal Internacional
Hidroaysén

Humedal El Culebrón
Infraestructura energética Mejillones
Línea de alta tensión Neltume-Pullinque
Línea de Transmisión Cardones-Polpaico Tramo Región Valparaíso
Línea de transmisión Chiloé-Gamboa
Línea de transmisión Melipeuco-Freire
Manejo y disposición de RISES del Complejo Termoeléctrico Ventanas
Megaproyecto inmobiliario sector Las Salinas
Mina Carmen de Andacollo
Mina el Soldado
Mina Salamanqueja
Minas de Hierro en Longotoma y La Ligua
Minera Quiborax
Minicentral Hidroeléctrica Río Mañío, Bosch Rivera Ltda.
Parque eólico Chiloé
Parque Eólico Pililín
Pascua Lama
Piscicultura Newenco
Piscicultura Palguín
Planta de Alimentos Balanceados La Estrella
Planta de Biomasa Toltén
Planta de celulosa Licancel
Planta de celulosa Nueva Aldea (ex-Itata)
Planta de celulosa Nueva Aldea (ex-Itata)
Planta de cerdos Agrosuper
Planta de cerdos Maxagro
Planta de molibdeno de minera Collahuasi
Planta de paneles MDP Teno y línea de transmisión eléctrica
Planta de producción de sales de potasio en Salar de Atacama
Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Panitao
Planta de Tratamiento de lodos Cabrero
Plomo en Arica
Pozos de extracción de agua en el Parque Nacional Lauca
Proyecto central hidroeléctrica Angostura (PCH-Angostura)

Proyecto Dominga
Proyecto hidroeléctrico Achibueno
Proyecto hidroeléctrico Alto Maipo
Proyecto inmobiliario El Panul
Proyecto Mina Invierno (Isla Riesco)
Proyecto minero Caserones
Proyecto minero Cerro Casale
Proyecto minero El Morro
Proyecto minero El Pachón
Proyecto minero La Candelaria
Proyecto minero Pampa Hermosa
Proyecto minero Quebrada Blanca
Proyecto minero Refugio
Proyecto minero Tres Valles
Proyecto Minero Vizcachitas
Proyecto Paguanta
Puerto Chino en Corral (Puerto Pacífico Sur/Consortio Chino-Chileno)
Puesco-Momolluco
Regularización y ampliación piscicultura Quetroleufú
Relleno sanitario Chiloé
Relleno Sanitario El Panul
Relleno Sanitario Iquique (Vertedero El Boro)
Relleno Sanitario Santa Marta
Terminal GNL Penco - Lirquén
Terminal Oxiquim
Termoeléctrica Los Rulos
Termoeléctrica Nueva Era
Tilttil, patio trasero de Santiago
Tranque de relaves El Mauro y comunidad de Caimanes
Usurpación de aguas en Petorca, Cabildo y La Ligua
Vertedero la Hormiga
Vertedero Municipal Boyeco
Zona industrial de Mejillones (Zona de sacrificio)

XII. Referencias

1. Aliste, Enrique; Rabi, Violeta (2012). Concebir lo socio-ambiental: representación y representatividad en los discursos sobre el desarrollo. En Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 11, N° 32 P. 307-327.
2. Alonso, Esteban; Antonovica, Arta (2011). Los orígenes de la sociología medioambiental y su primera evolución. En Observatorio Medioambiental, vol. 14 P. 11-18.
3. Arnold, Marcelo (2003). Autoproducción de la amenaza ambiental en la sociedad contemporánea. En Revista Mad N° 9, Departamento de Antropología de la Universidad de Chile.
4. Atria, F. (2000). Concepciones de la función judicial: el caso de la igualdad ante la ley. González y Viveros (eds), Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público. Santiago: Universidad Diego Portales, 111-143.
5. Augé, M. (2014). Los nuevos miedos. Grupo Planeta Spain.
6. Azuela, A. (2006). Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
7. Berdichevsky, P., & Sepúlveda, C. (2016). Desafíos para una política pública en base a dos décadas de aprendizaje. Documento de Referencia N°27. Santiago: Fundación Espacio Público.
8. Biblioteca del Congreso Nacional (2012). Historia de la Ley N° 20.600. Crea los Tribunales Ambientales.
9. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010). Historia de la Ley N° 20.417. Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente.
10. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (1994) Historia de la Ley N° 19.300 Bases del Medio Ambiente.
11. Bielschowsky, Ricardo (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados, Volumen I”. Chile, Fondo de Cultura Económica.
12. Blichner, L. C., & Molander, A. (2005). What is juridification?.

13. Blichner, L. C., & Molander, A. (2008). Mapping juridification. *European Law Journal*, 14(1), 36-54.
14. Boccardo, G; Ruiz, C. (2014) ¿América Latina ante una nueva encrucijada? Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/12331/15090> 2014.
15. Bodin, M. C. P. (2013). Los Tribunales Ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental. *Anuario de Derecho Público*, (1), 297-315.
16. Boettiger, C. (2010). Nueva institucionalidad ambiental. *Revista Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo)*, 22, 429-454.
17. Bourdieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
18. Bourdieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
19. Bourdieu, Pierre (1993). Génesis y estructura del campo burocrático. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* N° 96-97 P. 49-62. Traducida y publicada en la *Revista Ciencias Sociales*.
20. Bourdieu, Pierre (2002). *Las reglas del arte: génesis y estructura del campo literario*. Barcelona, Editorial Anagrama
21. Bourdieu, Pierre (2014). *Sobre el Estado*. Cursos en el College de France (1989-1992). Barcelona, Editorial Anagrama.
22. Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loic (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Argentina, Siglo XXI Editores.
23. Buttell, Frederick (1996). Instituciones sociales y cambio medioambiental: cuestiones teóricas recientes. En *ICE: Revista de Economía* N° 751 P. 105-118.
24. Campos-Medina, F. (2018). “Ecological Modernization from the Actor’s Perspective: Spatio- Temporality in the Narratives About Socio-Ecological Conflicts in Chile”, en *Time & Society*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0961463X17752284>
25. Campos-Medina, F., y Larenas-Salas, J. (2012). “La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental chilena a partir de los años noventa”, en *Bitácora Urbano Territorial*, 21(2), pp. 45-56 (Colombia: Universidad Nacional de Colombia).

26. Camus, Pablo; Hajek, Ernst (1998). Historia Ambiental de Chile. Santiago, Andros impresores.
27. Canales, Manuel (2006). El Saber cualitativo P. 19-30. En Canales, Manuel (coord.) (2006) Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago, Editorial LOM.
28. Canessa, M., & García, M. (2016). Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de participación ciudadana. Documento de Referencia, (28).
29. Cázares Sánchez, C. (2012). El derecho económico, regulador del abuso del poder económico: Hacia una regulación del mercado alimentario nacional. Revista de la Facultad de Derecho de México, 62(258), 229-256.
30. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (2016). Informe sobre “Conflicto Social en Chile 2015-2016”. Disponible en: <https://www.coes.cl/>
31. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (2018). "Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018". Disponible en: https://coes.cl/wp-content/uploads/2018/11/ORG_Informe-Observatorio-de-Conflictos-2018_5nov.pdf
32. Chile. (1902). Código de procedimiento civil de la República de Chile. Impr., Litografía i Encuadernación Barcelona.
33. CNID (2017). “Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015”. 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/>
34. Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA. (2016). Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA 2016. Obtenido de http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf
35. Comisión Especial Investigadora, Informe comisión especial investigadora sobre causas de alta contaminación ambiental, especialmente en Concón, Quintero y Puchuncaví, y de responsabilidades en ejecución del plan de descontaminación, 2018.

36. Comisión para América Latina y el Caribe (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.
37. Confederación de la Producción y del Comercio (2019). “Judicialización de los proyectos de inversión del SEIA”. Disponible en: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2020/05/Informe-N%C2%B03-2S19-Judicializaci%C3%B3n-de-proyectos-de-inversi%C3%B3n.pdf>
38. Cordero, L. (2010). La Ruta de Diseño de la Institucionalidad ambiental. ALISTE, E.; URQUISA, A.(Comps.) Medio Ambiente y Sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. Santiago: RIL Editores, 117-152.
39. Cordero, L., Durán, V., Palacios, C., Rabi, V., Sanhueza, A., & Urquiza, A. (2017). Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile. Santiago: Espacio Público.
40. Corte Suprema. Rol N° 23.000-2014. 22 de abril de 2015 p. 11)
41. Costa, E., & Belemmi, V. (2017). ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*, 7-29.
42. Cuentas Públicas Primer Tribunal Ambiental (2017-2021). Disponibles en:
43. Cuentas Públicas Segundo Tribunal Ambiental (2013-2021). Disponibles en:
44. Cuentas Públicas Tercer Tribunal Ambiental (2013-2021). Disponibles en:
45. Delamaza, G. (2020). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA. REALIDAD Y DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA CHILENA. *Revista de Gestión Pública*, 8(2), 147-178.
46. Díaz, Asunción; Morales, Bárbara (2010). Tensiones entre lo global y lo local en el conflicto socioambiental: posibilidades de observación del problema socioambiental. En: Aliste, Enrique, Urquiza, Anahí (2010). Medio Ambiente y sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. Santiago, RIL editores.
47. Elizalde Roa, M. J. (2018). Consulta y participación indígena a diez años de la ratificación del Convenio 169 de la OIT.
48. Espacio Público (2017). Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile. Santiago: Espacio Público.

49. Estenssoro, Fernando y Ulianova, Olga (2012). El ambientalismo chileno: la emergencia y la inserción internacional. En Revista Estudios Transfronterizos, volumen XII N° 1 P. 183- 214.
50. Evans, Brad; Reid, Julian (2016). Una vida de resiliencia. El arte de vivir en peligro. México, Editorial Fondo de Cultura Económica
51. Faletto, Enzo (1989). La especificidad del Estado en América Latina. En: Revista de la CEPAL N° 38, Santiago, Chile.
52. Folchi, Mauricio (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. En El ecologismo popular a debate.
53. Foucault, M. (1973). La verdad y las formas jurídicas. Cinco conferencias dictadas en la Universidad de Río de Janeiro entre los días 21 y 25 de mayo de 1973. Consultado el, 5.
54. Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. Revista mexicana de sociología, 50(3), 3-20.
55. Gajardo Matthews, P (2015). Hacia una nueva definición del concepto de interesado. Revista Justicia Ambiental, (7), 17-32.
56. Gajardo, R. H. (2017). Fines y Funciones del Amicus Curiae: Perspectivas para Chile (Doctoral Dissertation, Pontificia Universidad Católica De Valparaíso).
57. García Linera, Álvaro Laclau, Ernesto; O'donnell, Guillermo (2010). Tres Pensamientos Políticos. UBA, Bicentenario.
58. Garretón, Manuel Antonio (2012). Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010). Santiago, Ediciones LOM
59. Garrido Ruiz, Marcela, Vallejos-Romero, Arturo, & Riquelme Catrián, Andrés. (2015). Conflictos socioambientales en Chile: la re-emergencia de racionalidades alternativas. Cuadernos del Cendes, 32(88), 57-73.
60. Godoy, Francisco (2014). Conocimiento y Medio Ambiente. Apropiación social del conocimiento científico en conflictos socioambientales. El caso de Alto Maipo. Tesis para optar al grado de magíster Mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile.
61. Gudynas, Eduardo (2011). Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. En: América Latina en movimiento ALAI N° 462: Pp. 1-20. Quito, Ecuador.

62. Guiloff, M. (2011). El dilema del artículo 19 N 8 inciso 2. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 18(1), 147-169.
63. Guiloff, M., Espejo, D. H., & Pérez, R. (Eds.). (2010). *Reforma a la institucionalidad ambiental: antecedentes y fundamentos; programa de derecho y política ambiental*. Ediciones Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho.
64. Hart, H. L. A., & Carrió, G. R. (1961). El concepto de derecho (pp. 149-150). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
65. Harvey, D. (2020). Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. En: Agamben, G., Žižek, S., Nancy, J. L., Berardi, F., López, S., Butler, J., & Preciado, P. (2020). *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*. Buenos Aires, Argentina: ASPO.
66. Hernando, A., & Razmilic, S. (2015). Oposición local a inversiones: Análisis de la evidencia y consideraciones de diseño institucional para la búsqueda de acuerdos. *Propuestas de Política Pública CEP*, (10).
67. Hervé, Dominique; Guiloff, Matías; Pérez, Raimundo (2010). “Reforma a la institucionalidad ambiental: antecedentes y fundamentos”. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
68. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/quintero-puchuncavi-la-zona-sacrificio/295044/>
69. <https://www.tribunalambiental.cl/institucionalidad-ambiental/>
70. Hübner, S. (2016). La evolución de la evaluación ambiental estratégica desde la Ley No. 20.417. *Revista de Derecho Ambiental*, (6), 119-142.
71. Hübner, Sofia (2016) La evolución de la evaluación ambiental estratégica desde la Ley N°20.417. *Revista de Derecho Ambiental*. Año IV N° 6.
72. INAP, (2016). Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile comparación 1999-2015. Centro de Análisis de Políticas públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
73. INDH (2016) “Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2014-2015”
74. Infante, P. (2016). (In) justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, (6), 143-163.
75. Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile*.

76. Jara Soto, D. R. (2017). Control de legalidad de los tribunales ambientales: el caso de las reclamaciones del artículo 17 de la Ley no. 20.600.
77. Katz, R., & Del Fávero, G. (1993). Medio ambiente en desarrollo. Santiago: CEP.
78. Kraft M. y Furlong S. 2018. Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives. Capítulo 1, pp. 1-14 y 22-28, y Capítulo 3, pp. 89-111.
79. Lara, M., & Letelier, D. (2017). Mecanismos de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno. *Revista de Gestión Pública*, 283-314.
80. Ley 19.300 Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente. (9 de marzo de 1994). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>
81. Ley 20.417 Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. (12 de enero de 2010). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>
82. Ley 20.600 Crea los Tribunales Ambientales. (28 de junio de 2012). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361>
83. Madeira, Nathan (2016). Chiloé está privado. Una investigación como un movimiento social genera cambio en un sistema centralizado. SIT Graduate Institute/SIT Study Abroad
84. Maffeo, F. (2020). Violencia patriarcal y procesos de juridificación. Preguntas y reflexiones sobre las denuncias en situaciones de violencia y el activismo feminista. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, (24), 69-89.
85. Maillet, S. C. A. 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018). *Chile y el cambio climático*, 66.
86. Martín, F., & Healey, M. (2020). La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina. Merlinsky, G.(comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, 2, 157-186.

87. Martinic, Sergio (1992). Análisis estructural: presentación de un método para el estudio de las lógicas culturales. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
88. Martuccelli, Danilo (2013). Sociologías de la modernidad. Itinerario del siglo XX. Santiago, Ediciones LOM
89. Martuccelli, Danilo (2013). Sociologías de la modernidad. Itinerario del siglo XX. Santiago, Ediciones LOM
90. Merlinsky, G.(comp.). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina, 2, 157-186.
91. Moraga, P. (2010). Más allá de la prevención: el principio de precaución. En: Aliste, E., & Urquiza, A. (2010). Medio ambiente y sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. Santiago: RIL editores.
92. OCDE, C. (2005). Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Comisión Económica Para América Latina y el Caribe Chile.
93. Olivares Gallardo, A. (2010). El nuevo marco institucional ambiental en Chile. Revista Catalana de Dret Ambiental, 1(1).
94. Ossa, C. (2018). La importancia de la participación ciudadana temprana para la inversión en Chile. Reflexión a desde el modelo de Acuerdos Voluntarios de Preinversión, ASCC. SOLONIK, 50.
95. Pezzano, S., Bouvier, HG, Arena y FJ, Risso, V. (2019). Derecho y Control (2). Disponible en https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60210943/Arena_Algunos_criterios.pdf?1565034380=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAlgunos_criterios_metodologicos_para_eva.pdf&Expires=1623143035&Signature=S0dDcAGJ9MQ60Xc4kD-KUSlsEyK1Mcd-EQIR2oyiunxjqFaVHwyfRsrc8Wp1ujRvt0cILyHI7fMCG-J-OXtN~SiqSygTMBwMyOz7YLK3X5tDXlPpKxtZt0Y4zG5EjD-Od4-XvAZ1fppTd9G96X1qIz2HOYDMmxk71KPZ6XbVnNh2T9WA-PxigWH11re1Q89pDXp-XRs6yVexlthoJmMudmAGD6VgVypJyTRc88gq2yC3be5G3RBBdTnU7Y5UfYskxO8~CevK-

- ajXcFkWOw1j92Ep515xSQ~yEZXSsu8Lx9xFzwjOjdlbZ1aZ~2relLU~0224eejI
R7nTld284pNhuw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
96. Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics*, 45(4), 595-628.
 97. Pinto, Francisco (2007). Salmonicultura chilena: entre el éxito comercial y la insustentabilidad. En: Registro de problemas públicos n° 23. Terram Publicaciones.
 98. Pizarro, Rodrigo (2007). La reforma ambiental en Chile. En *Technol. Manag. innov.* Volumen 2.
 99. Rabi y Valenzuela (2020). "Evaluation of participatory schemes in extractive industries: a comparative analysis between Chile and Perú". *Espacio Público y Fundación Ford*.
 100. Rabi, V. (2019). ¿Quiénes utilizan la justicia ambiental en Chile?: evidencia desde la puesta en marcha de los Tribunales Ambientales.
 101. Rabi, V. (2019). Reforzando o debilitando la institucionalidad ambiental. El establecimiento y uso de los tribunales ambientales en una economía extractivista como Chile.
 102. Retamal Valenzuela, J. R. (2019). El ius imperium de los tribunales ambientales en Chile (The Ius Imperium of the Environmental Courts in Chile). *Revista Derecho del Estado*, (44).
 103. Rogers Cerda, L. (2020). Fallas del estado en la recuperación de una zona de sacrificio: el caso del PRAS para Quintero y Puchuncaví.
 104. Sagredo Sepúlveda, C. N. (2014). Acceso a la justicia ambiental. Antes y después de la ley no. 20.600.
 105. Sepúlveda, C., & Rojas, A. (2010). Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo*, (24), 2.
 106. Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), 2015. Catastro de proyectos de inversión.
 107. Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), 2017. Catastro de proyectos de inversión.
 108. Taylor, S. y Bogdan, R (2000). *Introducción a los métodos cualitativos*. Ediciones Paidós

109. Torres, P., & Ibarra, E. (2017). Acceso a la Justicia Ambiental: Análisis del criterio jurisprudencial respecto de la legitimación activa para recurrir en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. *Revista de Derecho Ambiental*, (8), 81-101.
110. Vanhulst, Julien (2011). Anatomía de la relación sociedad/medioambiente: un examen sumario de las escuelas de pensamiento ambiental. En *Revista Nadir*, Año 3, N°2.
111. Villalobos Indo, S. (2011). Legitimación activa y reforma procesal civil: una oportunidad.
112. Wallerstein, I. (2005) Análisis de sistemas-mundo: una introducción. Siglo XXI.
113. Weber, Max. (1969) El político y el científico. Introducción de Raymond Aron, Alianza Editorial, España.
114. Weber, Max. (2002) Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva. México, Fondo de Cultura Económica.

Enlaces web

1. Sistema de consulta de causas, Primer Tribunal Ambiental. Disponible en: <https://causas.1ta.cl/>
2. Sistema de consulta de causas, Segundo Tribunal Ambiental: Disponible en: <https://www.tribunalambiental.cl/consulta-de-causas-2/>
3. Sistema de consulta de causas, Tercer Tribunal Ambiental. Disponible en:
Sitio web Primer Tribunal Ambiental: <https://www.1ta.cl/>
4. Sitio web Segundo Tribunal Ambiental: <https://www.tribunalambiental.cl/>
5. Sitio web Tercer Tribunal Ambiental: <https://3ta.cl/>
6. Sistema de consulta recurso de casación Corte Suprema. Disponible en:

<http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/>

7. Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile del INDH. Disponible en:

<https://mapaconflictos.indh.cl/#/>