

AUMENTO DE TRIBUNALES AMBIENTALES: EL TRIPLE DE RECURSOS PARA LA MISMA LABOR

- La propuesta de nueva Constitución estableció que habrá al menos un tribunal ambiental en cada región del país. Es decir, la propuesta incrementa el número de tribunales de los actuales 3 a 16.
- No existen suficientes argumentos para justificar el aumento de tribunales ambientales: el bajo número de causas y la heterogeneidad de regiones de donde provienen permite concluir que el sistema hoy funciona correctamente.
- Así, sobre la base de una hipótesis sin sustento, se forzaría al Estado a más que triplicar los recursos que destina para continuar realizando exactamente la misma labor.

Los tribunales ambientales se crean a partir de la Ley N°20.600, de 2012, para resolver las controversias medioambientales de su competencia que son sometidas a su conocimiento. Se trata de órganos jurisdiccionales especiales, autónomos, independientes y especializados que están sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Actualmente, en nuestro país existen 3 tribunales ambientales, los cuales ejercen jurisdicción en un conjunto de regiones o macrozonas, siendo estos:

- **Primer Tribunal Ambiental (1°TA)**, con sede en la comuna de Antofagasta, tiene competencia territorial en las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo.
- **Segundo Tribunal Ambiental (2°TA)**, con sede en la comuna de Santiago, posee competencia territorial en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule.
- **Tercer Tribunal Ambiental (3°TA)**, con sede en la comuna de Valdivia, tiene competencia territorial en Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y la Antártica Chilena.

En lo que se refiere a las materias de su competencia, los tribunales ambientales deben conocer de las siguientes materias:

- Reclamaciones en contra de las decisiones emanadas de distintos órganos de la administración del Estado en materia ambiental como el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia de Medio Ambiente y otras instituciones del Estado con competencia ambiental.

- Demandas por daño ambiental frente a casos de daño producido al medio ambiente o alguno de sus componentes, cualquier persona que se vea directamente afectada, así como las Municipalidades y el Consejo de Defensa del Estado, podrán demandar la reparación del medio ambiente.
- Solicitudes de autorización previa o revisión de determinadas sanciones: cuando exista riesgo o peligro de daño al medioambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente, SMA, podrá solicitar al tribunal la autorización de sanciones de mayor gravedad como la clausura y revocación de Resoluciones de Calificación Ambiental.
- Conocer los demás asuntos que señalen las leyes.

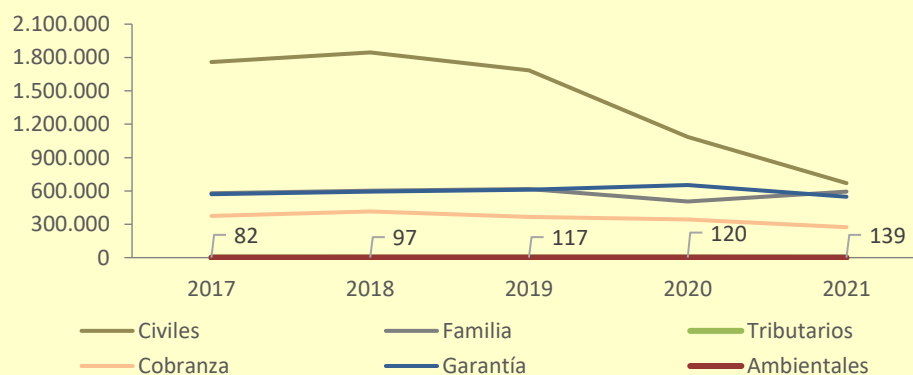
CADA TRIBUNAL VERÍA MENOS DE UNA CAUSA AL MES

En nuestro país existen un total de 100 juzgados civiles, 91 juzgados de garantía, 60 juzgados de familia, 26 juzgados laborales, 4 tribunales de cobranza laboral y previsional y 18 tribunales tributarios y aduaneros. Se propone, conforme a lo aprobado por la Convención Constitucional, que aumente el número de tribunales ambientales de tres a 16. Al respecto, resulta ilustrativo realizar la comparación entre tribunales en cuanto al número de causas que son ingresadas (ver Figura N° 1 y Tabla N° 1). En este contexto, existe una evidente diferencia en lo que se refiere al ingreso de causas entre la generalidad de los tribunales y los tribunales ambientales, generando serias dudas respecto a la justificación del referido aumento.

Como se puede ver, los tribunales ambientales poseen un ingreso de causas bastante inferior y estable en comparación con los demás tribunales de justicia de nuestro país.

LOS TRIBUNALES AMBIENTALES POSEEN UN INGRESO DE CAUSAS BASTANTE INFERIOR Y ESTABLE EN COMPARACIÓN CON LOS DEMÁS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Figura N° 1: ingreso de causas por tribunal entre los periodos 2017 – 2020



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por el Poder Judicial.

Tabla N° 1: detalle de causas ingresadas por tribunal entre los periodos 2017 – 2020

Año	Civiles	Familia	Tributarios	Cobranza	Garantía	Ambientales	Laborales
2017	1.759.237	578.510	1.525	376.037	571.260	82	72.247
2018	1.845.642	602.541	1.268	415.544	594.245	97	78.839
2019	1.685.290	617.068	1.072	366.163	610.015	117	82.336
2020	1.085.250	504.962	871	343.597	652.953	120	71.752
2021	670.016	594.064	851	273.770	547.668	139	63.912

Fuente: Elaboración propia con datos entregados por el Poder Judicial.

Desde 2017¹ han ingresado un total de 555 causas. Si bien dichos ingresos han aumentado, no se evidencia un incremento ostensible a nivel regional que justifique abrir 13 nuevas sedes. A su vez, si consideramos las 139 causas ingresadas el año 2021, divididas en los futuros 16 tribunales ambientales, cada uno de ellos conocería un total de 8,7 causas anuales, es decir, menos de una causa mensual.

Por otro lado, los actuales tribunales ambiental han optimizado sus procesos internos, ya que si al año 2017 al Fisco desembolsaba en promedio \$114.443 por causa, en 2021 dicho valor se redujo a \$39.973².

De esta manera, la ineficiencia no va únicamente en la baja cantidad de causas por tribunal, sino también en la pérdida de eficiencia operativa lograda por los actuales equipos profesionales.

Finalmente, la propuesta constitucional establece que “habrá al menos un Tribunal Ambiental en cada región del país”, es decir, nada obsta a que exista más de un tribunal ambiental por región, de manera que el análisis realizado considera una expectativa conservadora.

LEJANÍA CON SEDES: UN MAL ARGUMENTO

Durante la discusión en la Convención Constitucional se argumentó, para justificar la creación de nuevas sedes, que el bajo número de ingresos de causas a los respectivos

¹ Sin perjuicio que los tribunales ambientales iniciaron sus actividades jurisdiccionales en 2013 con el 2° Tribunal Ambiental de Santiago el 4 de marzo de ese año y el 3° Tribunal Ambiental de Valdivia el 9 de diciembre, desde mediados de 2017 comenzó a funcionar el 1° Tribunal Ambiental de Antofagasta, por lo que para efectos de este documento, los análisis se realizan una vez que las tres entidades están cubriendo las jurisdicciones que les corresponden.

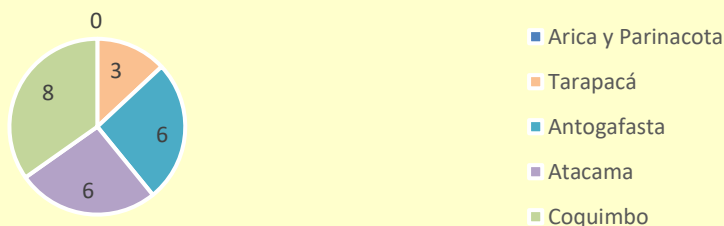
² Dichos valores se obtienen al dividir el presupuesto ejecutado por la cantidad de causas anuales ingresadas a los tribunales ambientales.

tribunales ambientales se debía a que en las regiones donde no tiene asiento el respectivo tribunal ambiental, existen escasos incentivos para recurrir al respectivo tribunal dada la lejanía geográfica. Sin embargo, conforme a cifras entregadas durante el año 2021, tal justificación no tiene asidero ya que se constata que la mayor cantidad de ingresos proviene precisamente de regiones en donde no tiene asiento el tribunal (ver Figura N° 2, Figura N° 3 y Figura N° 4).

En el caso del 1TA, el 74% de las causas ingresadas el 2021 provienen de las regiones de Tarapacá, Atacama y Coquimbo. De hecho, Coquimbo lidera los ingresos con 8 causas (35%), superando a Antofagasta (26%). A su vez, Atacama tuvo la misma cantidad de ingresos que la región asiento del 1TA.

LA MAYOR CANTIDAD DE INGRESOS DE CAUSAS PROVIENE DE REGIONES DONDE NO TIENE ASIENTO EL RESPECTIVO TRIBUNAL AMBIENTAL

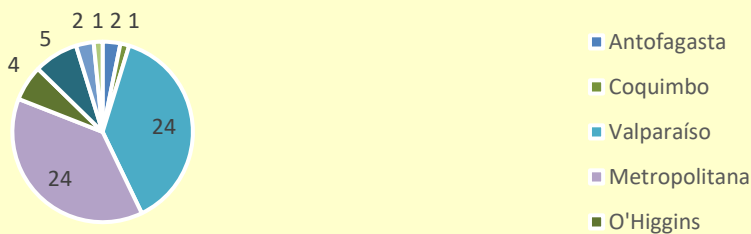
Figura 2: Región de origen de las causas en el 1° TA durante el año 2021 (N° causas)



Fuente: Elaboración propia.

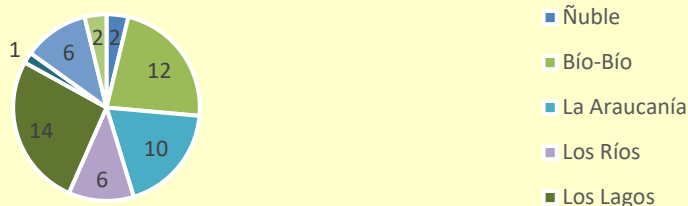
En el caso del 2TA, del total de las 63 causas ingresadas el 2021, el 62% de ellas tuvieron su origen en proyectos fuera de la RM y la región de Valparaíso equipara a la RM con 24 ingresos (38%).

Figura N° 3: Región de origen de las causas en el 2° TA durante el año 2021 (N° causas)



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 4: Región de origen de las causas en el 3° TA durante el año 2021 (N° causas)



Fuente: Elaboración propia.

Lo mismo sucede en el 3TA, donde la gran mayoría (89%) de las causas proviene de regiones distinta a la de Los Ríos.

Por ende, la hipótesis sostenida por la Convención Constitucional de que la lejanía física de los TA implicaría un desincentivo para recurrir a la justicia ambiental, no se sostiene.

¿CUÁNTO LE COSTARÍA AL PAÍS TENER 13 NUEVOS TRIBUNALES AMBIENTALES?

En 2021, el Fisco destinó \$4.883 millones en el funcionamiento de los tres tribunales ambientales (ver Tabla N° 2). Tomando ese dato y considerando sólo los subtítulos 21, 22 y 29, se puede estimar cuánto costaría mantener un tribunal ambiental por región³.

Tabla N° 2: Presupuestos Ejecutados por año, por cada TA (M\$, pesos 2021)

Subtítulo		2017	2018	2019	2020	2021
1er TA	21 Gasto en personal	507.496	1.142.169	1.254.989	1.175.198	1.029.995
	22 Gastos en bienes y servicios de consumo	563.834	494.293	514.398	406.949	313.753
	23 Prestaciones de seguridad social	-	-	-	-	0
	25 Integros al Fisco	-	-	-	47.037	0
	29 Adquisición activos no financieros	173.060	71.456	59.106	29.954	8.059
	Total 1er TA	1.244.390	1.707.918	1.828.493	1.659.139	1.351.807
2do TA	21 Gasto en personal	1.326.409	1.210.552	1.254.985	1.333.036	1.327.317
	22 Gastos en bienes y servicios de consumo	535.865	609.278	491.722	531.968	500.057
	23 Prestaciones de seguridad social	19.323	18.992	1.137	52.263	0
	29 Adquisición activos no financieros	5.262	6.914	1.235	798	5.169
	Total 2do TA	1.886.860	1.845.737	1.749.080	1.918.065	1.832.542

³ No se consideran el resto de los subtítulos al ser gastos circunstanciales y no permanentes.

	Subtítulo	2017	2018	2019	2020	2021
3er TA	21 Gasto en personal	1.103.061	1.206.631	1.350.048	1.230.851	1.224.301
	22 Gastos en bienes y servicios de consumo	481.348	532.712	601.866	526.730	443.019
	23 Prestaciones de seguridad social	-	-	-	14.382	17.894
	29 Adquisición activos no financieros	134.952	40.245	24.087	28.427	13.824
	34 Servicio de la deuda	-	64.227	-	-	0
	Total 3er TA		1.719.361	1.779.588	1.976.001	1.800.390

Fuente: Elaboración propia según Cuentas Públicas Anuales de cada Tribunal Ambiental.

Bajo el supuesto que los nuevos tribunales ambientales mantendrían su estructura colegiada⁴ de 3 ministros titulares y 2 ministros suplentes y tomando como referencia lo indicado por la Ley N°20.600 en cuanto a la planta de personal de cada tribunal, se define que la planta mínima de un futuro tribunal ambiental regional será la siguiente⁵:

Tabla N° 3: Costo mensual dotación mínima de futuros tribunales ambientales (\$)

Cargo	Grado	Remuneración Bruta Mensualizada (\$)	N° Cargos
Secretario Abogado	4º	5.868.691	1
Relator Abogado	5º	5.438.198	1
Profesional Universitario del ámbito económico	5º	4.121.939	1
Profesional Universitario del ámbito de ciencias	6º	3.854.274	1
Jefe Oficina de Presupuesto	14º	1.698.740	1
Oficial Primero	16º	1.278.618	1
Oficial de Sala	17º	1.002.005	1
Auxiliar	20º	573.133	1
Total Planta		23.835.598	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). De acuerdo a las páginas web de los Tribunales Ambientales, los grados de los funcionarios tiene un régimen asimilado a la SMA.

En cuanto a las remuneraciones de los ministros titulares y suplentes, la Ley N°20.600 en su artículo 8º dispone que la remuneración mensual de los ministros titulares será equivalente a la remuneración bruta mensualizada de carácter permanente del cargo de Superintendente del Medio Ambiente. Mientras que los ministros suplentes

⁴ El texto de la propuesta de Constitución no hace referencia la integración de los tribunales ambientales, dejando tales aspectos a una ley.

⁵ Dado la baja carga de trabajo que se proyecta, la única diferencia con la ley es que, en lugar de considerar dos cargos de Abogado Relator, se consideró sólo uno.

recibirán mensualmente el 50% de la remuneración mensual de los ministros titulares (ver Tabla N° 4).

Tabla N° 4: Remuneración mensual asociada a los ministros titulares y suplentes (\$)

Cargo	Remuneración Bruta Mensualizada (\$)
Ministro Titular (x3)	9.610.895 c/u
Ministro Suplente (x2)	4.805.448 c/u
Total	38.443.580

Fuente: Elaboración propia, con datos de remuneraciones de la web de la SMA.

En consecuencia, y en un escenario optimista dado que los actuales tribunales ambientales duplican y triplican la planta mínima utilizada como referencia⁶, el costo anual de cada tribunal sería de aproximadamente \$973 millones, como se muestra en la Tabla N° 5, lo que totaliza un gasto total de \$15.589 millones versus los \$4.883 MM que destinó el 2021. Es decir, la propuesta de la Convención aumentará en un 220% el gasto.

Tabla N° 5: Costo Anual de un modelo simplificado de Tribunal Ambiental regional

Subtítulo	Costo anual (M\$) unitario	Costo anual 16 tribunales (M\$)
21 Gasto en personal	747.350	11.957.602
22 Gastos en bienes y servicios de consumo	220.859	3.533.746
29 Adquisición activos no financieros	4.845	77.523
Total	973.054	15.588.872

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIÓN: MÁS COSTOS PARA HACER LO MISMO

La lejanía no es un factor determinante en el ingreso de causas en materia ambiental, de manera que no resulta comprensible la utilización de dicho argumento cuando lo que ocurre en la realidad es lo contrario.

Así, sobre la base de una hipótesis sin sustento, se forzaría al Estado a más que triplicar los recursos que destina para continuar realizando exactamente la misma labor. Es decir, más gasto sin ningún valor agregado, desviando recursos públicos que pudieron utilizarse en necesidades más urgentes.

⁶ En el año 2021, sin considerar los ministros titulares y suplentes, el 1TA contaba con 17 funcionarios, el 2TA con 24 funcionarios y el 3TA con 23 funcionarios (Fuente: Cuenta Anual 2021 de cada tribunal ambiental).