

MARCELA GODOY, PRESIDENTA DEL SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL:

"Las resoluciones tienen que ser cumplidas por los organismos competentes"

La ministra abogada de la instancia cree que en ocasiones los litigantes han extremado los recursos que terminan dilatando las decisiones judiciales. También pide una nueva mirada para dar mayor eficiencia al nombramiento de los jueces.

CATALINA MUÑOZ-KAPPES Y EDUARDO OLIVARES

Las oficinas del Segundo Tribunal Ambiental, recién remodeladas, miran al Palacio de Tribunales, por calle Morandé. La presidenta de la instancia es la abogada Marcela Godoy, que cuando habla tiende a apesarse al lenguaje procedimental y que se apresura a dar la cuenta pública anual del organismo el próximo 11 de marzo. Esa será de las pocas ocasiones en que describirá, en público, los avances de su gestión. Y esta entrevista es otra ventana para expresar su opinión. Hay diferencias entre los tribunales ambientales (TA) y los de la justicia ordinaria. De partida, los tres TA cubren igual número de macrozonas: el primero está en Antofagasta y su jurisdicción parte desde la Región de Arica hasta la de Coquimbo; el segundo, basado en Santiago, abarca desde Valparaíso al Maule, y el tercero, con asiento en Valdivia, va desde el Nuble a Magallanes. Sus jueces son ministros, pero hay tanto abogados como profesionales científicos. Sus finanzas se rigen por sus propios estatutos y no por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Los TA se han convertido en una pieza clave del engranaje judicial vinculado con inversiones. Hasta ahora, el caso más paradigmático ha ocurrido con el proyecto minero-portuario Domingo, sobre el cual el Primer TA (basado en Antofagasta) ha fallado ordenando al Comité de Ministros, vía Servicio de Evaluación Ambiental, anular decisiones previas. El actual Comité de Ministros, que equivale a decir Gobierno, ha resuelto alargar —una vez más— el proceso por medio de recursos incoados hasta la Corte Suprema. Hay especialistas que interpretan esa decisión como una manera de incumplir el fallo.

Domingo, de hecho, parece un ejemplo de "loop" judicial en sus casi 12 años de tramitación. Godoy no se refiere nunca en forma explícita a Domingo, lo cual tiene sentido: justo ahora parte del caso pasará a su sede tras la inhabilitación del ITA ante un nuevo recurso de algunas ONG contra el fallo favorable al proyecto.

—¿Los tribunales ambientales son respetados por el Poder Ejecutivo?
—A ver, enfoquemos un poco la pregunta. ¿Respetados en el sentido de las resoluciones?
—Así es. "Las resoluciones o la sentencia que dicta un tribunal deben ser cumplidas por cualquiera que sea el destinatario de dicha resolución, no solo por el Ejecutivo, sino también por el particular o las empresas sobre las que vaya a recaer una sentencia, ya sea condenatoria o declarando un acto ilegal o no ilegal. Y claramente tiene que ser cumplido. Y si no hay mecanismos que pueden ser solicitados por las partes involucradas para que se cumplan y hay procedimientos en donde nosotros podemos activar el cumplimiento obligatorio de la sentencia".

—En la práctica, ¿se observa un respeto a las decisiones de los tribunales ambientales?
—Yo te diría que sí... probablemente no en un cien por ciento de los casos, pero también siempre existe la posibilidad de que al no respeto de esa decisión, vuelve ese acto (...) a judicializarse por no cumplirse. Pero esos son los menos casos".

—¿No hay un temor de que de pronto algunas resoluciones o casos se conviertan en un "loop"?
—Es justamente eso lo que se trata de evitar cuando nosotros hablamos de que las resoluciones tienen que ser cumplidas por los organismos competentes y por los particulares. A medida que las causas o las resoluciones más bien se vayan incumpliendo, intentando generar acciones en que los tribunales tendrán que ir resolviendo cada caso en particular, con los elementos que se tengan en esa causa en particular".

—¿El caso Domingo se ha vuelto paradigmático como "loop" judicial?
—Claro, es lo que se ha estimado, es lo que sabemos. Yo lamentablemente no me puedo pronunciar mucho sobre eso. Primero, porque no es una sentencia que haya sido dictada por este tribunal, pero también porque ya es de público conocimiento que el tribunal de Antofagasta se inhabilitó. Por lo tanto, la competencia o quien subroga en ese caso vamos a ser nosotros y por ende va a ser una causa que tendrá que ser eventualmente conocida por este tribunal".

—¿Un particular podría sentir que da lo mismo todo lo que litigue ante un tribunal, si después un órgano del Estado recurre? No se acaba la sentencia.
—Es lo que debería evitarse por todos, tanto por el órgano jurisdiccional, que es el que imparte finalmente las resoluciones, como quienes tienen que acatar-



Atraso en nombramientos: "Es el momento de que ya esto pueda tener alguna reforma"

En 2024, el Primer Tribunal Ambiental (ITA) dictó 43 sentencias, un récord de fallos en reclamaciones y demandas. En 2022 se emitieron 31 y en 2023, 34 sentencias en este tipo de causas. "La carga actual de trabajo es siempre alta. Este tribunal es el que tiene mayor ingreso dentro de los tribunales del país", describe Marcela Godoy.

—¿No significa eso una demora en la tramitación de las causas?
—En los últimos años hemos tenido una baja en los tiempos de tramitación de nuestras causas, en promedio. Por ejemplo, durante el año 2024 bajamos la tramitación de nuestras causas en promedio desde 159 días a 132".

La eficiencia mencionada por Godoy se basa en que todos los TA del país tienen déficit de ministros titulares. "Este es un tribunal colegiado y especializado y de formación mixta, o sea, tenemos dos ministros abogados y un ministro científico, y deberíamos tener también un ministro suplente abogado y un ministro suplente científico. Desde el año 2023, el Tribunal Ambiental de Santiago está solamente con dos ministros titulares abogados y un ministro suplente científico". "Soy una convencida de que la justicia ambiental tiene que ser pronta, oportuna... y evidentemente las demoras en la resolución de los conflictos agrandan la conflictividad socioambiental que hay detrás de esto. En la medida en que nosotros tengamos una integración completa, no solo en el Tribunal de Santiago, porque estamos hoy día los tres tribunales del país en la misma situación sin la planta completa de ministros, evidentemente hace menos eficiente nuestro trabajo".

—¿Cuál etapa usted eliminaría de los nombramientos? ¿El ADP, la Corte Suprema, el Presidente de la República, el Senado o de nuevo Presidente de la República?
—Creo que es importante la etapa de selección, no sé si especí-

ficamente el ADP, pero no tenemos otra estructura y no estamos administrativamente bajo la estructura del Poder Judicial ordinario que todos conocemos. Más que eliminar etapas, probablemente lo que hay que hacer es simplificar estas etapas. La demora también se producía en que sea conocido por la Corte Suprema, también hay una demora importante una vez que el Presidente nombra y va al Senado; también ahí se produce una etapa que no debería objetivamente ser tan lenta (...). Tenemos concursos con más de tres años en espera.

Muchos de los candidatos después ya no están disponibles y se tiene que volver a realizar llamados a concurso, y pasar nuevamente por toda esta burocracia, estos procesos, que vuelven interminables los nombramientos. Creo que es el momento de que ya esto pueda tener alguna reforma, o buscar alternativas que hagan posible que los ministros puedan mantenerse quizás con una especie de suplencia mientras se han nombrado los otros, o se modifique directamente la forma del nombramiento para que lleguen prontamente a ocupar los cargos".

—Con una conformación con los cinco ministros disponibles, ¿cuál sería un tiempo razonable para ver una causa?
—A nosotros la ley nos exige la dictación de la sentencia dentro de un plazo de 30 días, una vez concluidas en general las vistas de la causa. Pero evidentemente eso va a depender de muchos factores. La judicialización de una causa puede hacer que los ministros no tomen un acuerdo de inmediato, y se requieran procesos de estudios posterior a la vista de la causa, revisión de las pruebas. Estamos hablando de que a veces un tribunal puede conocer causas donde el acto administrativo que se reclama puede ser superior a 3.000 fojas, estamos hablando que solo el acto, y a eso hay que sumar todo el alcance probatorio que esto va a significar. El compromiso siempre de todos los que hemos asumido la judicialización ambiental es tratar de resolver en el menor tiempo posible".

Si el acto es declarado ilegal, normalmente lo que tiene que suceder por el órgano administrativo es rehacer ese acto".

—¿Usted dice que debería evitarse, ¿pero cómo? Al final lo que hemos visto es que la ley sí lo permite.
—Lo que pasa es que más que los recursos en particular, es también la forma en que quien desea no cumplir va a utilizar esos recursos".

—¿Tiene que reflejarse un respeto de la autoridad?
—En un 90%, 95%, las resoluciones de los tribunales ambientales sí son respetadas. ¿Y eso qué indicador a mi objetivo me lo da? Las solicitudes de cumplimiento incidentales o demandas ejecutivas posteriores que llegan a los tribunales. No son mayoritarias, son mínimas. Ahora, sí es un problema que se ha generado, por ejemplo, en casos de demandas por daño ambiental muy grandes, que efectivamente no se ha cumplido, se están haciendo ciertos levantamientos o estudios, por parte también del Poder Legislativo, también quizás un poco en miras de cómo solucionar esto. Ahora, si me preguntan por casos particulares cuando la Administración, en este caso el Poder Ejecutivo, no respeta, bueno, una premisa básica en un Estado de Derecho es la indepen-

En un 90%, 95%, las resoluciones de los tribunales ambientales sí son respetadas.

—Una pregunta teórica: si su tribunal le da una orden al SEA, en tanto secreta-

Tenemos concursos con más de tres años en espera. Muchos de los candidatos despus ya no están disponibles".

—¿Eso es algo común?
—No es común, pero sí lo hemos tenido. Este tribunal sí ha impuesto en particular multas y también ha pedido garantías para evitar dilaciones innecesarias cuando se ha visto en esta situación, que además es algo que está regulado en la ley".

¿De quién es la "permisología"?

—¿Usted conoce el concepto de "permisología"?
—Lo he escuchado mucho. El concepto propiamente tal no debería existir, pero sí sé a lo que se refiere".

—¿Se siente parte de la cadena de la "permisología"?
—No. Yo creo que no, porque la "permisología" se ha tratado de vincular a los procesos administrativos".

—¿Usted detectó dilaciones en los procesos administrativos?
—Nosotros tenemos causas en las que efectivamente los plazos han sido excesivos. Lo hemos señalado en sentencias".

ría técnica del Comité de Ministros, ¿esa secretaría debe cumplirla?
—Más que la orden, lo que cualquier órgano administrativo debe cumplir es la resolución que el tribunal ha dado a través de la dictación de su sentencia".

—¿Aunque eso implique una modificación de una resolución que haya tomado el Comité de Ministros?
—Lo que sucede es que ahí me está preguntando por una causa en particular. Pero técnicamente, para hablarlo de esta forma, en el caso de los actos administrativos, el tribunal conoce sobre un acto y lo que determina es si ese acto es legal o ilegal. Eso es lo que es sometido a consideración del tribunal. El tribunal va a decir si ese acto fue dictado conforme a derecho o no. Esa es la resolución que dicta el tribunal y es lo que debería cumplirse. Si el acto es declarado ilegal, normalmente lo que tiene que suceder por el órgano administrativo es rehacer ese acto".

—¿Debería ser muy claro.
—Nuestra ley también tiene una limitante, que es justamente en el artículo 30 de la ley 20.600, que es la declaración de legalidad o ilegalidad del acto y luego el servicio tiene que rehacer ese acto. Nos indica claramente que el tenor de la sentencia nuestra va a ser declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y en su caso va a anular, total o parcialmente, la disposición o el acto que ha sido recurrido. Y nosotros vamos a disponer que este acto se modifique cuando corresponda la actuación que ha sido impugnada. Y luego, el contenido específico del alcance del nuevo acto va a determinar el servicio que dicta el acto que corresponda".

—¿Ustedes han buscado mejorar la claridad de los fallos?
—Es una de las directrices que ha dado hace ya bastante tiempo la Corte Suprema (...). Nosotros estamos obligados, como Tribunal Ambiental, a dictar resoluciones que sean técnicas y jurídicamente fundamentadas, pero tratamos de que estas resoluciones sean también con un alcance de claridad respecto de los terceros que van a ser quienes reciban de las partes y los terceros que tengan que cumplir esta resolución".

—¿Pero se puede dar que una sentencia sea interpretable?
—La sentencia es la forma en la que el tribunal resuelve una controversia socioambiental o ambiental o jurídica. No debería admitir interpretación (...). Ahora bien, en el caso de que la parte que ha sido vencedora en un juicio, yo estoy hablando en un juicio en general, este parte siempre va a poder hacer exigible el cumplimiento de esa sentencia, y cómo lo va a hacer: a través de distintos procedimientos de acuerdo a la materia que se esté tramitando. Por lo tanto, es parte de la lógica del derecho la judicialización y la interposición de recursos en contra de las resoluciones judiciales. Yo sé que es extrema en esto, pero quienes tenemos la formación jurídica sabemos que es parte de las reglas del juego la interposición de los recursos, porque siempre va a haber una parte vencedora".

Interpretaciones

—¿Hay veces que las resoluciones podrían ser más claras en el uso del lenguaje, ¿ustedes han buscado mejorar la claridad de los fallos?
—Es una de las directrices que ha dado hace ya bastante tiempo la Corte Suprema (...). Nosotros estamos obligados, como Tribunal Ambiental, a dictar resoluciones que sean técnicas y jurídicamente fundamentadas, pero tratamos de que estas resoluciones sean también con un alcance de claridad respecto de los terceros que van a ser quienes reciban de las partes y los terceros que tengan que cumplir esta resolución".

—¿Pero se puede dar que una sentencia sea interpretable?
—La sentencia es la forma en la que el tribunal resuelve una controversia socioambiental o ambiental o jurídica. No debería admitir interpretación (...). Ahora bien, en el caso de que la parte que ha sido vencedora en un juicio, yo estoy hablando en un juicio en general, este parte siempre va a poder hacer exigible el cumplimiento de esa sentencia, y cómo lo va a hacer: a través de distintos procedimientos de acuerdo a la materia que se esté tramitando. Por lo tanto, es parte de la lógica del derecho la judicialización y la interposición de recursos en contra de las resoluciones judiciales. Yo sé que es extrema en esto, pero quienes tenemos la formación jurídica sabemos que es parte de las reglas del juego la interposición de los recursos, porque siempre va a haber una parte vencedora".

—¿Efectivamente, muchas veces se excede y ya raya en la mala fe procesal la incorporación excesiva de recursos. Eso es cierto, es verdad. Pero la ley también se hace cargo de eso. Los jueces también tenemos la facultad que ante los litigantes temerarios o ante la insistencia, nosotros también podemos imponer multas, por ejemplo, o solicitar garantías cuando efectivamente uno ve que lo que hay detrás es tratar de hacer un retraso inapropiado del procedimiento".

—¿Eso es algo común?
—No es común, pero sí lo hemos tenido. Este tribunal sí ha impuesto en particular multas y también ha pedido garantías para evitar dilaciones innecesarias cuando se ha visto en esta situación, que además es algo que está regulado en la ley".