

ARTÍCULOS

Delimitación de la competencia del contencioso administrativo ambiental en la jurisprudencia de los tribunales ambientales

Delimitation of the competence of the environmental administrative litigation in the jurisprudence of the environmental courts

Álvaro Dorta Phillips  y Eduardo König Rojas 

Universidad de Chile

RESUMEN En Chile la impugnación judicial de los actos administrativos del Estado se rige por tres mecanismos establecidos en su ordenamiento jurídico. En primer lugar, se encuentran las acciones especiales contempladas en la ley cuya competencia corresponde a los tribunales ordinarios. En segundo lugar, se contemplan las acciones especiales contempladas en la ley cuya competencia corresponde a los tribunales especiales. En tercer lugar, se pueden interponer acciones constitucionales ante tribunales ordinarios. En este contexto surgen dudas en cuanto a la categorización de ciertos actos administrativos, especialmente aquellos de carácter ambiental, ya que no existe una clara definición legal al respecto. Esta falta de claridad legislativa conlleva incertidumbre acerca de si ciertos actos deben ser impugnados ante tribunales ordinarios a través de acciones constitucionales o si deben seguir el proceso de acción general de reclamación ambiental establecido en el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600. En ausencia de una respuesta precisa en la ley, los jueces han debido abordar esta cuestión en su jurisprudencia. Esta situación plantea el riesgo de futuras contiendas de competencia ya que dos tipos de tribunales podrían declararse competentes para resolver los mismos casos. En este contexto, los tribunales ambientales han tomado la iniciativa de atribuirse idoneidad para conocer casos en los que exista esta incertidumbre con el objetivo de garantizar un acceso más amplio a la justicia ambiental.

PALABRAS CLAVE Competencia absoluta, contencioso administrativo, tribunales ambientales, justicia ambiental, acto administrativo de carácter ambiental, Acuerdo de Escazú.

ABSTRACT The judicial challenge of administrative acts of the State in Chile is governed by three mechanisms established in the country's legal system. In the first place,

there are the special actions contemplated in the law, whose competence corresponds to the ordinary courts. Second, there are the special actions contemplated in the law, the jurisdiction of which corresponds to the special courts. Thirdly, constitutional actions may be brought before ordinary courts. In this context, doubts arise as to the categorization of certain administrative acts, especially those of an environmental nature, since there is no clear legal definition in this respect. This lack of legislative clarity has led to uncertainty as to whether certain acts must be challenged before ordinary courts through constitutional actions or whether they must follow the general environmental claim action process, established in Article 17 N° 8 of Law N° 20,600. In the absence of a precise answer in the law, judges have had to address this question in their jurisprudence. This situation poses the risk of future jurisdictional disputes, as two types of courts could declare themselves competent to resolve the same cases. In this context, the Environmental Courts has taken the initiative to grant itself jurisdiction to hear cases in which this uncertainty exists, with the aim of ensuring broader access to environmental justice.

KEYWORDS Absolute jurisdiction, administrative litigation, environmental courts, environmental justice, administrative act of an environmental nature, Escazú Agreement.

Introducción

Este artículo tiene por objetivo general el estudio y sistematización de la jurisprudencia de los tribunales ambientales. Se analizará así su competencia para conocer ciertas controversias en el contencioso administrativo ambiental. En particular respecto de la impugnación de actos administrativos que resuelven solicitudes de invalidación de disposiciones administrativas que no han sido dictadas por el Servicio de Evaluación Ambiental ni las comisiones de evaluación ambiental. El objetivo específico es comprender cómo ha evolucionado el razonamiento jurídico de esta judicatura y destacar su relevancia en el marco del principio de acceso a la justicia ambiental.

En la búsqueda de una justicia efectiva y equitativa, en asuntos ambientales se han suscitado debates sobre el alcance del artículo 17 de la Ley 20.600, que crea los tribunales ambientales. Estos tienen especial importancia al tratarse de un pilar fundamental del principio antes mencionado. Para abordar esta temática es imprescindible clarificar el rol de estos tribunales, los conceptos de competencia en el ámbito procesal, el significado del principio de acceso a la justicia ambiental —caracterizado en el Acuerdo de Escazú— resaltando su estrecha relación y cómo su confluencia es crucial para garantizar la tutela efectiva de los derechos ambientales.

Es relevante señalar que el acceso a la justicia ambiental fue considerado un principio central durante la creación de estos nuevos tribunales. En este contexto, la jurisprudencia de los mismos desempeña un papel fundamental ante la falta de claridad del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 y permite entender de manera más com-

pleta la evolución del acceso a la justicia desde la entrada en vigor de la figura de los tribunales ambientales.

En el transcurso del artículo —luego de clarificar todos los conceptos relevantes— se detallará cómo estos tribunales especiales han abordado la cuestión de la competencia desde su establecimiento hasta la actualidad, con el fin de presentar una panorámica completa sobre la evolución de su razonamiento y cómo ha influido en la resolución de conflictos ambientales. Esta revisión jurisprudencial será clave para comprender la tendencia y las directrices que han marcado el accionar de estos tribunales revelando los cambios y enfoques que hayan podido surgir en el tiempo.

Los tribunales ambientales

Origen y naturaleza

Los tribunales ambientales fueron establecidos mediante la promulgación y publicación de la Ley 20.600 como parte de la reforma integral de la institucionalidad ambiental efectuada por la Ley 20.417 en 2010. Esta última normativa dio origen al Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente. En este contexto, los tribunales ambientales desempeñan un papel complementario fundamental al cerrar el ciclo de esta reforma institucional.

Su instauración surge de la exigencia de supervisar las acciones emanadas de la administración del Estado con competencia ambiental, específicamente de la Superintendencia del Medio Ambiente, y de facilitar el acceso a la justicia ambiental (Bermúdez, 2014: 519) operativizando el derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política de la República.¹ En este sentido desempeñan, principalmente,² un papel en disputas de carácter contencioso-administrativo y buscan ser un contrapeso al poder ejercido por la administración pública en el ámbito ambiental (Minaverry, 2015: 104). Esta característica no es coincidencia ya que el derecho ambiental en Chile, en su esencia, se origina directamente del derecho administrativo, especialmente en su parte sustancial, es decir, en lo que concierne al funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental (Urrutia, 2013: 498).

1. «Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño».

2. Aunque no exclusivamente, pues también conocen de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado, según lo dispuesto en el artículo 17 número 2 de la Ley 20.600.

Competencia

La competencia contenciosa administrativa de esta judicatura especializada se encuentra regulada en el artículo 17 de la Ley 20.600, que especifica un listado de actos administrativos —y la demanda por daño ambiental— en que estos tribunales pueden resolver controversias.

Si bien gran parte de esta disposición regula detalladamente los presupuestos procesales por los cuales es posible reclamar un determinado acto en su sede, se contempla una mayor amplitud en el numeral 8:

8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contados desde la notificación de la respectiva resolución.

Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos.

De esta manera se consideraría —a través de lo que ha interpretado tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional— una especie de norma de clausura que permite cuestionarnos si el listado abordado en el artículo 17 tiene o no un carácter taxativo. Aunque la no taxatividad puede parecer una solución a la dificultad que enfrenta el legislador al intentar enumerar todos los posibles actos administrativos —que podrían ser impugnados ante los tribunales ambientales debido a su afectación al medio ambiente— se constatará que más bien ha generado dificultades en cuanto a la extensión de su alcance.

Uno de los problemas fundamentales en el acceso a la justicia ambiental surge de la falta de claridad, por parte del legislador, en la redacción del numeral en cuestión. Esto produce diversas interpretaciones por parte de la doctrina y la jurisprudencia en sus esfuerzos por dilucidar los límites de la acción general de impugnación contemplada en esta norma; apreciaciones que pueden ampliar o restringir el acceso a la justicia ambiental.

Efectivamente, el problema que salta a la vista es la falta de una definición precisa del *acto administrativo de carácter ambiental* y de algunos de los elementos que lo componen. No queda claro cómo se define la *competencia ambiental* ni qué se entiende por un *instrumento de gestión ambiental*; dos elementos cruciales para determinar la amplitud de esta acción en términos generales y, en consecuencia, la jurisdicción de los tribunales ambientales. Estos conceptos han sido abordados y delineados con mayor claridad por la doctrina y la jurisprudencia.

Si bien un tribunal ambiental puede declararse incompetente en sede de admisibilidad de la reclamación, esta falta de competencia debe ser manifiesta (Bordalí y Hunter, 2020: 107-108) lo que trae como consecuencia que, en la mayoría de los casos, la decisión respecto de la competencia absoluta sea resuelta en la sentencia definitiva como cuestión de fondo. Por este motivo son estas las sentencias que se analizarán en el presente artículo.

Tensiones entre la competencia común y el principio de acceso a la justicia ambiental de la Ley 20.600

Competencia absoluta

El marco regulador de la competencia se encuentra delineado en diversos niveles siendo la Constitución Política de la República, en su artículo 19 número 3, el pilar fundamental. Este se erige como una garantía esencial para asegurar un proceso racional y justo. En este sentido, las partes en disputa ostentan el derecho fundamental a ser juzgadas por un tribunal competente, lo que guarda estrecha relación con la noción de un juez natural predeterminado por la ley.

La competencia de un tribunal se clasifica en absoluta y relativa. La primera se refiere a su facultad para abordar un asunto específico debido a su posición en términos de jerarquía, clase o categoría. Por otro lado, la competencia relativa se relaciona con la facultad de un tribunal para tratar un caso particular en función de su ubicación territorial dentro de una jerarquía, clase o categoría de tribunales (Casarino, 2007: 129).

La importancia de esta clasificación es que en el sistema procesal las disposiciones legales relacionadas con la competencia absoluta del tribunal han sido establecidas por razones de orden público. Esto implica que no puede ser renunciada por las partes y su falta puede ser declarada de oficio o representada por estas en cualquier estado del juicio (Casarino, 2007: 129-130) y representa uno de los presupuestos básicos en que se apoya el pronunciamiento de la sentencia que resuelve la controversia. Así, la determinación de la competencia absoluta de un tribunal permite observar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta Fundamental.

Tutela judicial efectiva en contra de los actos de la administración del Estado

En el marco de un estado de derecho, la plena supervisión de los actos administrativos emerge como un pilar fundamental y en Chile encuentra su respaldo en el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política de la República. En efecto, esta disposición constitucional consagra la posibilidad de un control judicial de los actos de la administración del Estado, el denominado *contencioso administrativo*. Este se concentra en la revisión de la legalidad de los actos administrativos, garantizando su alineación con las leyes vigentes y proporcionando un mecanismo para evaluar

de manera imparcial las decisiones de la administración pública (Cordero, 2015: 612; Bermúdez, 2011: 424).

El ordenamiento jurídico chileno implementa esta norma constitucional a través de tres categorías de competencia: En primer lugar, los asuntos relacionados con el procedimiento administrativo que son competencia de los tribunales ordinarios gracias a una habilitación expresa y directa de la ley; en segundo lugar, los asuntos del procedimiento administrativo cuya supervisión recae en tribunales especializados y, por último, aquellos casos que, sin requerir una ley especial, están bajo la jurisdicción de tribunales ordinarios mediante acciones constitucionales como el recurso de protección, la nulidad de derecho público y el recurso de amparo económico (Osorio y Vilches, 2020: 366).

La competencia de los tribunales ambientales se ubica en la segunda categoría, es decir, en el ámbito de la revisión de actos administrativos a cargo de tribunales especializados a través de reclamaciones establecidas en una ley especial.

No obstante, surge una problemática —como se anticipó previamente y como se explicará en detalle a continuación— en relación con ciertos actos administrativos donde no encontramos en la ley claridad expresa respecto de si deben ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales ambientales, según lo dispuesto en el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600, o si deben ser conocidos por tribunales ordinarios mediante la presentación de una acción constitucional. La resolución de esta incertidumbre queda en manos del operador jurídico.

Considerando la clasificación explicada, la elección entre estas tres categorías se relaciona con la competencia absoluta y no con la relativa, debido a que no interfiere el elemento territorio, sino que se refiere a un asunto que puede ser conocido por un tribunal en atención a su clase o categoría. Se debe determinar la competencia de este por cuanto el legislador dispone que la impugnación de un acto administrativo debe ser conocido por un tribunal ordinario en unos casos y un tribunal especial en otros.

Atendido esto último, las partes no pueden renunciar a esta competencia por lo que, si se interpone una acción contenciosa administrativa ante un tribunal ordinario en circunstancias de que lo deba conocer un tribunal especial, y viceversa, este debe declararse incompetente de oficio pues no procede la prórroga de la competencia.

El acceso a la justicia ambiental

Durante la elaboración de la ley que creó los tribunales ambientales se puso especial énfasis en garantizar el acceso a la justicia ambiental. Esto se evidencia claramente en el mensaje de la Ley 20.600, donde este se reconoce como componente esencial en la reforma de la institucionalidad ambiental: se afirmó que uno de los elementos en juego a la hora de abordar la reforma a la institucionalidad ambiental era, entre otros, el acceso a la justicia ambiental (BCN, 2012: 4).

Entendemos el acceso a la justicia ambiental como:

La posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos (Brañes, 2000: 40, en Muñoz, 2014: 26).

La doctrina nacional ha postulado que una forma de lograr el acceso a la justicia es a través de tribunales especializados (Riquelme, 2013: 8). También la jurisprudencia comparada ha indicado que una cualidad fundamental de los tribunales ambientales exitosos reside en su nivel de especialización. Dado que los asuntos relacionados con el medio ambiente demandan un conjunto específico de conocimientos y experiencias es esencial que los jueces, y otros miembros de estos tribunales, posean capacidad ambiental para poder tomar decisiones competentes en este ámbito (Preston, 2014: 377). Esto pues los jueces de los tribunales ordinarios generalmente carecen de la experiencia y experticia necesaria para lidiar con las intrincadas normativas y tecnicismos que conforman el campo del derecho ambiental (Pring y Pring, 2009: 14).

Este principio es especialmente relevante al discutir la competencia de los nuevos tribunales ambientales. Durante el proceso legislativo se debatió qué actos administrativos podrían ser objeto de reclamaciones ante estos. Así, por ejemplo, el senador Hernán Larraín expresó su preocupación de buscar una definición distinta de acto administrativo a la contenida en el artículo 3 de la Ley 19.880, de forma tal de conciliar tanto el acceso a la justicia ambiental como el objetivo de evitar una sobrecarga de los tribunales ambientales (BCN, 2012: 280). De este modo, y a pesar de buscar una restricción a una norma de competencia amplia de los nuevos tribunales, no deja de tenerse a la vista el principio de acceso a la justicia ambiental y la preocupación por consagrarla.

En contraposición, es destacable la propuesta presentada por los diputados Enrique Accorsi y Guillermo Teillier durante el segundo trámite constitucional, que finalmente no fue aceptada. Esta indicación tenía como propósito la inclusión de una serie de numerales adicionales al artículo 17, ubicados directamente después del octavo numeral, lo que habría transferido de manera directa hacia el tribunal ambiental la competencia para conocer de asuntos que actualmente se encuentran bajo la competencia de los tribunales ordinarios. Se argumentó que ciertos asuntos ambientales deberían ser tratados por un tribunal especializado en lugar de quedar en manos de la justicia ordinaria o ser objeto de recursos de protección, ya que estos no se consideraban los medios más apropiados para garantizar una justicia ambiental efectiva (BCN, 2012: 536).

Posteriormente, durante la tramitación en el Senado, se introdujo un nuevo numeral para que los tribunales pudieran conocer de reclamaciones ante actos administrativos de relevancia ambiental, tal como se establece en el actual número 8 de la ley.

Esto incluye la posibilidad de conocer reclamaciones contra resoluciones que resuelvan procedimientos de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El subsecretario de Medio Ambiente de la época señaló que el acceso a la justicia se ve reforzado por la amplia definición que la ley proporciona para los actos administrativos de carácter ambiental (BCN, 2012: 536). Es decir, se colige del debate previo a la votación que su rechazo no se debió a una intención de restringir la competencia de los tribunales ambientales.

En definitiva, se advierte que la creación de esta judicatura especializada es una manifestación de la recepción que en Chile se hizo del principio de acceso a la justicia ambiental que ya se discutía a nivel internacional. Así las cosas, no resulta admisible obviarlo al momento de discutir cualquier aspecto de los tribunales ambientales, entre ellos, su competencia absoluta. La idea de crear esta judicatura especializada concretó este principio traspasando las controversias ambientales que hasta ese entonces conocían los tribunales ordinarios.

El Acuerdo de Escazú

Es con posterioridad a la aparición de la nueva institucionalidad ambiental chilena que aparece el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en los Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú, ratificado por nuestro país el 31 de mayo de 2022 y que entró en vigor el 11 de septiembre del mismo año. Con él se concretan —en un acuerdo internacional regional para América Latina y el Caribe— una serie de elementos distintivos relativos al acceso a la justicia en materia ambiental que han sido latamente discutidos a nivel internacional desde 1982 con el artículo 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza,³ pasando por el principio 10 de la Declaración de Río,⁴ la adopción del Convenio de Aarhus en Europa, las Directrices de Bali, hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Jiménez y Parola, 2023: 264).

En su artículo 8 el Acuerdo de Escazú consagra la obligación para los Estados parte de garantizar —entre otros— el derecho a acceder a la justicia administrativa y judicial en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso y con-

3. El artículo 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza establece la primera especie de acuerdo internacional relativo al acceso a la jurisdicción frente a ciertos conflictos ambientales: «Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando este haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización».

4. La parte final del principio 10 de la Declaración de Río, señala que «deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

tando con órganos estatales competentes, con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental y mecanismos de reparación frente a daños en este ámbito.

Entendiendo la vinculación global que tiene el medio ambiente con otras especies de bienes jurídicos protegidos, el artículo 8.2 del Acuerdo de Escazú define de manera amplia el concepto de *asuntos ambientales*, proponiendo tres acepciones: 1) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; 2) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales y; 3) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con este. Es claro que, en las dos primeras acepciones, se trata de los aspectos que el mismo acuerdo rige y que en la tercera se establece una norma de clausura amplia respecto de la afectación al medio ambiente o sus normas jurídicas relacionadas.

Esto es relevante cuando consideramos que, en realidad, el concepto de acceso a la justicia en asuntos ambientales es la única herramienta que le otorga eficacia a la protección ambiental y a la observancia de las obligaciones internacionales ratificadas por los Estados parte. En este sentido, no resulta extraño que la tercera acepción del artículo 8.2 pretenda el acceso a la justicia en situaciones de afectación al medio ambiente en sentido amplio —considerando que el acuerdo sigue teniendo como objeto la protección ambiental— puesto que entienden que esta garantía es la piedra angular que le otorga aplicación. Creemos que esta acepción es la base de la consagración del acceso a la justicia en el acuerdo.

Ahora bien, en el contexto chileno, nuestra institucionalidad ambiental ya ha considerado, en ciertos aspectos, elementos importantes que recoge el Acuerdo de Escazú. Contamos hace más de una década con órganos estatales competentes en asuntos ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente, tribunales ambientales), con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental y mecanismos de reparación frente a daño al medio ambiente. Asimismo, se contemplan recursos ante decisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental o la participación pública en procesos de toma de decisiones en esta materia.

Respecto del acceso a la justicia en el caso de afectaciones ambientales generales, en conformidad con la tercera acepción del artículo 8.2, orgánicamente la Ley 20.600 no da cuenta claramente de un recurso ambiental general que pudiera abarcar —en principio— los actos con este contenido que afecten al medio ambiente, con todo lo que eso conlleva. Sin embargo, y como veremos, la jurisprudencia de los tribunales ambientales nos indica que el tratamiento del articulado que delimita su competencia está en línea con una interpretación progresiva del principio de justicia ambiental consagrado en Escazú.

¿Contienda de competencia? La elección entre dos categorías competenciales de contencioso administrativo

En este contexto de interpretación progresiva surge un problema relacionado con ciertos actos administrativos que plantean dudas sobre su carácter ambiental y, en caso afirmativo, si sería apropiado aplicar el artículo 17 número 8.

Para que un acto administrativo se considere ambiental debe estar vinculado a un instrumento de gestión ambiental. Se ha definido a este como «un conjunto de medidas de diversos tipos (legales, económicas, planificación, etcétera) destinadas a lograr objetivos de protección ambiental» (Bermúdez, 2002: 430). Otros lo ven como «herramientas destinadas a dirigir el comportamiento de la sociedad y los individuos hacia el medio ambiente en el que operan» (Guzmán, 2012: 122).

En efecto, si bien la doctrina ha aportado con la definición de instrumentos de gestión ambiental, esta sigue siendo relativamente amplia y ambigua por lo que no queda claro qué actos engloba esta categoría. Así, parte de la doctrina considera, por ejemplo, que los actos que resuelvan una consulta de pertinencia de ingreso y las autorizaciones para operar sistemas de disposición de residuos constituyen actos administrativos ambientales (Lillo y Berríos, 2020: 308). Por otra parte, también se ha hecho el ejercicio contrario de indicar qué actos no constituyen actos administrativos ambientales, como una autorización de la Subsecretaría de Telecomunicaciones para instalar una antena de telefonía móvil o un permiso de edificación (Paredes, 2015: 56).

Como se explicó, existen tres categorías competenciales del contencioso administrativo. Cuando la ley establece un recurso especial ante un tribunal ordinario para un acto administrativo ambiental, la competencia absoluta es clara. Sin embargo, surgen dudas cuando la ley no proporciona esta solución y no se menciona en ningún numeral, aparte del octavo, del artículo 17. En ese caso, ¿debe utilizarse la acción contemplada en el artículo 17 número 8, un recurso de protección o la nulidad de derecho público?

La falta de claridad en la ley sobre qué actos son ambientales crea incertidumbre sobre qué mecanismo utilizar para impugnar ciertos actos administrativos. Por ejemplo, ¿es apropiado usar el artículo 17 número 8 para impugnar una declaración de área apropiada para la acuicultura emitida por la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas?⁵ ¿O deberían utilizarse acciones constitucionales ante tribunales ordinarios?

La importancia de resolver estas interrogantes de antemano radica en que, al tratarse de un asunto de competencia absoluta, existe la posibilidad de que el tribunal y

5. Previo agotamiento de la vía administrativa mediante la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, y sin perjuicio de la discusión sobre la legitimación activa que deba acreditar quien impugna, lo cual dice relación con un aspecto procesal diverso. Al respecto, ver la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-16-2013, considerando noveno.

la vía elegida sean declarados incompetentes de oficio. Esta posibilidad es real ya que los tribunales ordinarios han sostenido que, cuando la ley establece procedimientos de impugnación especiales, el recurso de protección y la acción de nulidad de derecho público no son procedentes.⁶

No obstante, los tribunales ordinarios también han fallado en sentido contrario conociendo de la impugnación de actos que pueden ser considerados como ambientales a la luz de los conceptos ya citados. Ejemplo de esto son los recursos de protección que conoció la Corte de Apelaciones de Santiago el 2022 en contra del Ordinario 637/2022 del Ministerio de Agricultura y del Ordinario circular 475/2022 del Servicio Agrícola y Ganadero.⁷ Otra vía de impugnación de estos actos podría haber sido solicitar la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880 para, una vez resuelto, ejercer la acción de reclamación del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600.

A su turno, la doctrina ha manifestado que la entrada en vigor de la Ley 20.600 debiese traer como consecuencia la exclusión del recurso de protección de todas las controversias en que se discuta la legalidad de los actos administrativos ambientales, limitándose solo a la tutela urgente de derechos fundamentales (Ferrada, 2022: 30).

De este modo, se vislumbra un potencial problema: la posibilidad de una contienda de competencia; es decir, una situación en la que se suscita un conflicto entre dos o más tribunales en el cual ambos manifiestan tener competencia para conocer de un determinado asunto con exclusión de los otros que están conociendo de él (contienda positiva).⁸

Si bien se ha señalado que no es posible que dos tribunales sean igual de competentes —en términos de competencia absoluta— al vulnerar el derecho a juez natural contemplado en el artículo 19 número 3 de la Constitución (Sáez, 2015: 531-533) lo cierto es que en la práctica ello ocurre. Por esto se han contemplado mecanismos de solución como considerar que la cosa juzgada sana la falta de competencia absoluta de un tribunal (Colombo, 2004: 175). También el legislador ha previsto una solución en el artículo 112 del Código Orgánico de Tribunales⁹ que contiene la regla de la prevención.

6. A modo de ejemplo, véanse las sentencias de la Corte Suprema roles 26.004-2023, 65.021-2023, 153.052-2022, entre muchos otros.

7. Sentencias de la Corte de Apelaciones de Santiago roles 100.856-2022, 100.869-2022, 101.080-2022 y 101.241-2022. También se interpuso una nulidad de derecho público ante el Séptimo Juzgado Civil de Santiago, causa rol 11.409-2022, en la que aún no se ha dictado sentencia por lo que no es posible aventurar el criterio que pueda tener dicho tribunal.

8. En contraste a la contienda negativa en el cual ninguno de los tribunales que se encuentran en conocimiento de los antecedentes estima poseer competencia para conocer de un asunto.

9. Siempre que según la ley fueren competentes para conocer de un mismo asunto dos o más tribunales, ninguno de ellos podrá excusarse del conocimiento bajo el pretexto de haber otros tribunales que puedan conocer del mismo asunto; pero el que haya prevenido en el conocimiento excluye a los demás, los cuales cesan desde entonces de ser competentes.

Con todo, no se observa una solución al problema de que ambos tribunales puedan ser declarados incompetentes debido a la falta de claridad del legislador en esta acción general de reclamación ambiental, lo que provoca una profunda incerteza jurídica para quienes quieran en el futuro reclamar de estos actos administrativos en cuestión. Esta incertidumbre es de suma gravedad ya que afecta de manera significativa no solo el derecho a la tutela efectiva consagrado en la Constitución, sino que también el acceso a la justicia ambiental, principio en el que se erigen, como se explicó, los tribunales ambientales.

En este contexto de legislación difusa, los jueces cumplen una función esencial interpretando las normas y determinando los alcances de las mismas para efectos de lograr aplicarlas. Con todo, habrá de tenerse en consideración la intención del legislador, por más oscura que haya sido su redacción. Esta consistió en materializar un mayor acceso a la justicia ambiental buscando ampliar la competencia de esta judicatura especializada. La postura mayoritaria —como se vio anteriormente— es aquella que indica que las controversias ambientales deban ser conocidas por tribunales especializados que podrían conocer de manera más adecuada asuntos con un alto grado de tecnicismo y complejidad.

Por otra parte, desde que se dictó la Ley 19.300 en 1994, se advierte una intención del legislador por eliminar las vías constitucionales de impugnación de actos administrativos ambientales, pues los artículos 20 y 50 originales, previos a la reforma del año 2010, contemplaban acciones de reclamación ante juzgados de Letras.

La jurisprudencia de los tribunales ambientales en ciertos casos resuelve el problema de interpretación que se observa en el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 plasmando criterios en constante evolución, como se expone a continuación.

Análisis de jurisprudencia

Con el propósito de esclarecer la evolución jurisprudencial de los tribunales ambientales en el tema objeto de estudio, en el siguiente apartado se analizarán brevemente seis sentencias en orden cronológico. Cada una será precedida de una introducción donde se contará la materia principal que originó la controversia y la resolución adoptada por el tribunal. Posteriormente, se abordará en detalle el tema central que motiva este trabajo.

Cabe precisar que existen tres tribunales ambientales¹⁰ en el país, de los cuales solo el segundo y el tercero se han referido a la controversia en cuestión mediante el fallo de cinco y una sentencia respectivamente.

10. Estos son: Primer Tribunal Ambiental con sede en Antofagasta; Segundo Tribunal Ambiental con sede en Santiago y Tercer Tribunal Ambiental con sede en Valdivia.

Sentencia R-117-2016 del Segundo Tribunal Ambiental

El 14 de diciembre de 2016 el Segundo Tribunal Ambiental rechazó la reclamación interpuesta en virtud del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 en contra de la resolución exenta número 1.881/2016 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios que rechazó una solicitud de invalidación y, en el mismo acto, acogió parcialmente un recurso de reposición en subsidio interpuesto en contra de la resolución exenta número 939/2016 del mismo organismo que sancionó a la reclamante.

En este caso el tribunal se declaró incompetente de oficio debido a que la Ley 18.902 que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios contempla un régimen recursivo especial en su artículo 13, cuya competencia recae en el juez de Letras en lo Civil.¹¹ El razonamiento del tribunal tiene sentido, en cuanto prima el criterio de especialidad de la Ley 18.902 respecto de la Ley 20.600, al corresponder los antecedentes de la reclamación al supuesto contemplado en el artículo 13 de la Ley 18.902. Se prefirió adoptar un criterio conservador, considerando que el caso concreto entraba perfectamente dentro de los supuestos específicos del artículo 13.

El tribunal reconoce que se está ante la primera categoría competencial del contencioso administrativo expuesta anteriormente: competencia de tribunales ordinarios por disposición expresa de la ley. Sin embargo, la Ley 20.600 también es de carácter especial¹² y posterior, por lo que debiese tener preferencia en su aplicación. Aun así, para el tribunal pareciera que esta categoría competencial del contencioso administrativo, independiente de la antigüedad de la ley que la contemple, excluye irremediablemente a las dos restantes (la referente a tribunales especiales y a las acciones constitucionales).

Sentencia R-25-2019 del Tercer Tribunal Ambiental¹³

El 24 de abril de 2020, el Tercer Tribunal Ambiental rechazó la reclamación deducida en virtud del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 en contra de la resolución exenta J1-014062 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de la Araucanía que rechazó la solicitud de invalidación en contra de la Resoluciones Exentas A-200705 y A-20028050 que aprobaron y autorizaron el funcionamiento del proyecto «Escombrera, sitio de disposición final de residuos no peligrosos» en virtud del artículo 80 del Código Sanitario.

11. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-117-2016, considerandos cuarto y quinto.

12. Así lo ha estimado la Corte Suprema en la sentencia causa rol 41.790-2016, considerando octavo.

13. Esta es la única sentencia que fue objeto de una sentencia de casación por parte de la Corte Suprema. Sin embargo, la competencia del tribunal ambiental no fue objeto de la controversia en el Máximo Tribunal. Véase la sentencia de la Corte Suprema, causa rol 59.656-2020.

El tribunal, además de apoyarse en la definición de instrumento de gestión ambiental aportada por Bermúdez, señala que «los instrumentos jurídicos o económicos que, a través del incentivo o la regulación de conductas, tienen por finalidad proteger o conservar el medio ambiente o algunos de sus componentes deben ser considerados de gestión ambiental»,¹⁴ especificando que esta regulación de conductas abarca medidas de todo tipo como prohibiciones, condiciones, sanciones, entre otras.

Así, considera que las resoluciones objeto de la controversia cumplen con estas características debido al razonamiento del tribunal que discurre de la siguiente manera:

El artículo 8o del Código Sanitario dispone que los objetivos de estos permisos son evitar molestias o peligros a la salud de la comunidad o del personal que trabaje en las faenas. El formulario utilizado para solicitar estos permisos, emitido por el organismo responsable, incluye aspectos ambientales que deben cumplir requisitos destinados a limitar o prevenir posibles efectos o impactos en el medio ambiente, tales como el agua superficial y subterránea, el suelo, el aire, el ruido y el patrimonio cultural, entre otros. Esto permite la materialización de los objetivos establecidos por la normativa del Código Sanitario.¹⁵

Si la finalidad de una ley, cualquiera sea, se materializa mediante la protección de componentes ambientales, el acto administrativo es ambiental por cuanto su objetivo se torna de protección en este ámbito. El propósito de la ley, que es evitar ciertas situaciones, está vinculado al cumplimiento de condiciones de carácter ambiental en la práctica administrativa. Estas condiciones determinan que para otorgar un permiso se restrinjan o eviten los efectos o impactos en el medio ambiente.

En el formulario, previo al acto que otorga el permiso del artículo 8o del Código Sanitario, se detallan los elementos de protección ambiental que concretan el objetivo establecido por la ley, como el patrimonio cultural, que no se menciona en el artículo 8o. Probablemente la autoridad considera este elemento como un factor que, de ser afectado, causaría incomodidad en la comunidad, que es uno de los tres objetivos señalados en el artículo en comento.

En este orden de ideas, la inclusión en el expediente administrativo de cualquier información que implique la protección de componentes ambientales convierte el acto administrativo y su finalidad dispuesta por ley en uno de naturaleza ambiental.

Bajo este criterio, el tribunal ambiental podría considerarse competente para conocer la impugnación de una resolución que resuelva una invalidación en contra de la declaración de una zona típica o pintoresca contemplada en la Ley 17.288. Esto se debe no solo a que el tribunal menciona expresamente el patrimonio cultural en esta sentencia, sino también a que el Decreto Supremo número 223/2016 del Ministerio

14. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, causa rol R-25-2019, considerando noveno.

15. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, causa rol R-25-2019, considerando décimo a duodécimo.

de Educación, que establece el Reglamento sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley 17.288, especifica en su artículo 6 el contenido necesario para la solicitud de la declaratoria. Este contenido incluye información regulatoria vigente relacionada con instrumentos de planificación territorial,¹⁶ que por sí solos constituyen actos administrativos de naturaleza ambiental ya que están sujetos por ley al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, que es un instrumento de gestión ambiental según lo dispuesto en la Ley 19.300.¹⁷ Incorporados estos antecedentes al expediente de la declaración de zona típica o pintoresca, este último resulta necesariamente un acto administrativo ambiental.

Además, la Ley de Monumentos Nacionales no prevé un procedimiento especial para impugnar estos actos, cumpliendo así el requisito establecido en la sentencia R-117-2019 del Segundo Tribunal Ambiental. Este criterio da lugar a numerosos escenarios hipotéticos. Podría aplicarse, por ejemplo, a la resolución de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura que aprueba un proyecto técnico para otorgar una futura concesión de acuicultura, o incluso a la resolución de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas que otorga o deniega una concesión. Ambas incluyen en sus antecedentes un formulario de solicitud de proyecto técnico que contiene componentes ambientales, como los cuerpos de agua donde se llevarán a cabo las actividades objeto de la concesión. Con este criterio, lo que importa es el *antecedente ambiental* considerado en el expediente del acto administrativo final, lo que convierte a este último en un acto administrativo de naturaleza ambiental por esa sola razón.

Por otra parte, destaca que el tribunal no se remite a la definición legal de medio ambiente, pero ejemplifica de forma no exhaustiva elementos que pueden ser categorizados como ambientales. Esto es un aporte importante para entender los contornos difusos de un concepto legal tan amplio como medio ambiente.

Parecen criterios adecuados por parte del tribunal al permitir ampliar el conocimiento de nuevos actos y otorgar así un mayor acceso a la justicia ambiental. Releva la importancia del expediente administrativo para efectos de caracterizar el acto terminal y no dejar como única alternativa las acciones constitucionales.

Sentencia R-209-2019 del Segundo Tribunal Ambiental

El 7 de mayo de 2020, el Segundo Tribunal Ambiental acogió parcialmente la reclamación interpuesta en virtud del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 en contra de la resolución exenta 5.515/2019 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana que rechazó la solicitud de invalidación en contra de la resolución exenta 19.227/2018 y 22.165/2018 de la misma autoridad, que impuso obliga-

16. Artículo 6 literal b.3) del Decreto Supremo 223/2016 del Ministerio de Educación.

17. Artículo 7 bis de la Ley 19.300.

ciones a la reclamante respecto de un plan de manejo de materiales que contengan asbesto. Esto debido a una sentencia judicial previa que la había condenado a ejecutar determinadas acciones al acreditar su responsabilidad por daño ambiental.

El Segundo Tribunal consideró que el acto reclamado constituye uno administrativo de carácter ambiental, dado que el órgano que lo emitió es de aquellos contemplados en el artículo 1 de la Ley 18.575; tiene competencia ambiental en atención a los artículos 31 del Reglamento del Ministerio de Salud, 5 del Código Sanitario y 24 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y, por último, el acto está directamente asociado a un instrumento de gestión ambiental, que es un plan de reparación.¹⁸ El tribunal llega a esta última conclusión considerando la definición amplia del profesor Bermúdez sobre instrumentos de gestión ambiental, es decir, actos cuyo objetivo es la protección y mejoramiento ambiental.

De este modo, el criterio del tribunal consistiría en considerar como instrumento de gestión ambiental a todo acto administrativo que tenga el mencionado objetivo. Al no mencionar cómo determinar el objeto del acto administrativo, se mantienen dudas respecto a los contornos de este concepto y se adscribe a una interpretación amplia del mismo. Al existir una amplia definición legal de medio ambiente, los actos que pueden tener la finalidad en comento son variados.

En este orden de ideas, las resoluciones impugnadas son actos administrativos de carácter ambiental debido a la asociatividad a un instrumento de gestión ambiental, específicamente un plan de reparación establecido en una sentencia previa. Por lo tanto, en el futuro cualquier acto administrativo emitido para cumplir una sentencia que incluya obligaciones relacionadas con un instrumento de gestión ambiental se clasifica como ambiental, ya que representa un antecedente directo de dicho acto administrativo.

Es lógico que los tribunales y la administración utilicen la definición de medio ambiente adoptada por la Ley 19.300 que considera elementos naturales, artificiales, bióticos, abióticos y culturales.¹⁹ En este sentido, la naturaleza del concepto tiene una vinculación regular con una cantidad notable de políticas públicas a nivel sectorial que no tienen relación de superintendencia o control alguno con organismos de la institucionalidad ambiental.²⁰

18. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-209-2019, considerandos quinto a undécimo.

19. El artículo 2 letra II) de la Ley 19.300 lo define como «el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones».

20. Estas razones, fundamentan la existencia de órganos interministeriales coordinados, respecto de la gestión de la política ambiental chilena, como es el caso del Comité de Ministros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático.

Así, por ejemplo, la resolución de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones que se pronuncia sobre un informe de mitigación vial podría considerarse en este concepto, puesto que la movilidad vial es un elemento artificial de naturaleza sociocultural en permanente modificación por la acción humana.

Sentencia R-237-2020 del Segundo Tribunal Ambiental

El 13 de mayo de 2021, el Segundo Tribunal Ambiental acogió la reclamación interpuesta en virtud del artículo 17 número 8 en contra de la resolución exenta 11/2020 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que rechazó la solicitud de invalidación en contra del Decreto Exento 546/2018 de esta autoridad que, a su vez, modificó un acto anterior de la misma que establece cuotas anuales de captura para unidades de pesca de recursos demersales.

En este fallo el tribunal reitera el criterio manifestado en la sentencia R-209-2019. Es más, la cita expresamente.²¹ Sumado a esto incorpora nuevos razonamientos en la identificación de instrumentos de gestión ambiental. Así, considera que uno de los elementos esenciales para señalar a cierta normativa como un instrumento de gestión ambiental son los antecedentes y documentos que sirvieron de base para su dictación, lo que en este caso se relaciona con los planes de manejo de la Ley General de Pesca y Agricultura,²² los que por disposición del artículo 42 de la Ley 19.300 pueden ser vistos como instrumentos de gestión ambiental.²³

En este caso, el Segundo Tribunal le da continuidad al razonamiento anterior reforzando el sentido amplio del 17 número 8 y también reitera el criterio de la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental ya comentado, aunque no lo manifiesta expresamente. Esto pues reafirma la necesidad de analizar todo antecedente previo al acto administrativo impugnado para efectos de aceptar o denegar su naturaleza ambiental.

Lo más relevante, en nuestra opinión, es que desarrolla y refuerza una especie de metodología para determinar la correspondencia de la normativa del acto administrativo que se pretende impugnar con un instrumento de gestión ambiental y que consiste en el análisis de la totalidad de los antecedentes que sirven de fundamento al acto.

21. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol 237-2020, considerando séptimo.

22. En el considerando decimotercero de esta sentencia, el tribunal mencionó que la normativa se realizó teniendo en consideración un enfoque de sostenibilidad del recurso natural, sin embargo, no fue considerado dentro de los antecedentes base del instrumento.

23. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causal rol 237-2020, considerandos decimosexto a vigesimosegundo.

Sentencia R-230-2020 del Segundo Tribunal Ambiental

El 10 de marzo de 2022 el Segundo Tribunal Ambiental rechazó la reclamación interpuesta en virtud del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 en contra de las Resoluciones Exentas 12.050/61, 12.050/105 y 12.050/9/vrs, de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, todas las cuales rechazaron solicitudes de invalidación en contra de las Resoluciones Exentas 12.050/10, 12.050/87/vrs, y 12.050/94/vrs, que a su vez resolvieron reconsideraciones administrativas presentadas en contra de las Resoluciones Exentas 12.050/21, 12.050/28/vrs y 12.050/25/vrs, mediante las cuales el mismo organismo sancionó a la reclamante por el derrame de aguas servidas con multas de 75.000 pesos oro, 101.000 pesos oro y 80.000 pesos oro.

El tribunal se declaró competente siguiendo el razonamiento de las sentencias anteriores. Cita expresamente la sentencia R-209-2019, por lo que es posible afirmar que también se remite, aunque de forma mediata, a la sentencia R-237-2020.

Es la segunda vez que un tribunal ambiental debe resolver esta controversia a propósito de un acto administrativo sancionador. Sin embargo, a diferencia de la sentencia R-117-2016, en este caso no se contempla un régimen recursivo especial para impugnar las multas del órgano sancionador. La Ley de Navegación contenida en el Decreto Ley 2.222 no contemplaría un procedimiento específico que permita al administrado impugnar judicialmente.²⁴

Los actos administrativos cuestionados son de carácter ambiental dado que se basan en investigaciones sumarias e informes técnicos periciales, que hacen referencia a la norma de calidad primaria para la protección de las aguas marinas y estuarinas aptas para actividades de recreación con contacto directo contenidas en el Decreto Supremo 144/2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta norma constituye un instrumento de gestión ambiental según lo establecido en los artículos 32 y siguientes de la Ley 19.300, por lo que la asociatividad a este tipo de instrumentos de los actos sancionatorios queda evidenciada, cumpliendo con lo requerido en el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600. En complemento, algunos actos también se sustentan en la Norma Chilena oficial NCh 1.333 Of. 78 que contiene los requisitos

24. Así lo señala la Corte Suprema en la sentencia rol 37.179-2015 respecto de la competencia del tribunal ambiental para conocer una demanda de reparación ambiental fundada en la Ley de Navegación: «El artículo 153 de la Ley de Navegación describe las acciones que quedan comprendidas dentro de la esfera de competencia del tribunal especial establecido en dicha legislación, a saber, la de “restitución o indemnización de los gastos” y de “indemnización de los perjuicios que se causen al Estado o a particulares”, es decir, atinentes a una responsabilidad de índole civil extracontractual por derrame de hidrocarburos». Citada en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-230-2020, considerando vigesimooctavo.

de calidad del agua para diferentes usos, lo cual refuerza el carácter ambiental de los actos.²⁵

Es relevante notar que se utiliza una norma técnica para analizar la naturaleza del acto sancionador. Esta establece un valor máximo para un contaminante que la norma de calidad ambiental debe cumplir. Por lo tanto, el uso de normas elaboradas por el Instituto Nacional de Normalización para regular las mismas situaciones que se encuentran en un instrumento de gestión ambiental es crucial para determinar si el acto administrativo es ambiental y, por ende, si la competencia recae en los tribunales ambientales.

Esta metodología de revisión exhaustiva del expediente administrativo se ha convertido en un criterio jurisprudencial establecido y que cada vez aporta nuevos ejemplos como las normas técnicas o los formularios de solicitudes. Así, la introducción de cualquier documentación de índole ambiental por parte de cualquier autoridad implica que su control judicial sea llevado a cabo por los tribunales ambientales en lugar de los tribunales ordinarios.

Surge la pregunta de qué normas técnicas pueden considerarse para determinar la naturaleza ambiental del acto. Una interpretación acorde con el principio de acceso a la justicia ambiental y considerando la definición legal amplia de medio ambiente, junto con la evaluación completa del expediente administrativo, debería llevar a la conclusión de que cualquier norma técnica que regule mínimamente algún elemento contemplado en la definición de medio ambiente convierte el acto administrativo en ambiental. Ejemplos de estas normas recientemente publicadas son la NCh-ISO14.052:2023, que trata sobre la gestión ambiental —contabilidad de costos del flujo de materiales— Directrices para la implementación práctica en la cadena de suministro; o la NCh3.804:2023, que aborda el reúso de agua industrial —Métodos de evaluación de procesos de reúso de aguas residuales industriales tratadas—. Estas normas técnicas son ejemplos claros de regulaciones ambientales que, al ser consideradas en el análisis del acto administrativo, lo categorizan como ambiental y, por tanto, bajo la jurisdicción de los tribunales ambientales.

Sentencia R-314-2021 del Segundo Tribunal Ambiental

El 23 de enero de 2023, el Segundo Tribunal Ambiental rechazó la reclamación interpuesta en virtud del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 en contra de la resolución exenta 2477/2021 del Servicio Agrícola y Ganadero que rechazó la solicitud de invalidación en contra de la resolución exenta 396/2021 del mismo organismo que informó

25. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol 230-2020, considerandos decimoctavo a vigesimoséptimo.

desfavorablemente la solicitud de un informe de factibilidad de construcción de una planta de fabricación de tuberías de riego.

El tribunal hace referencia explícita a la definición de instrumentos de gestión ambiental establecida en las sentencias roles R-209-2019, R-237-2020 y R-230-2020.²⁶ Posteriormente indica que la resolución que informó desfavorablemente el informe de factibilidad de construcción se basó en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, así como en un artículo del Plan Regulador Metropolitano de Santiago relacionado con las áreas de interés agropecuario exclusivo. Estas normativas se consideran como normas ambientales.

El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones tiene una naturaleza ambiental pues permite considerar aspectos ambientales desde una perspectiva de gestión. Además, la Corte Suprema ha afirmado que las normas urbanísticas tienen implícitamente un carácter ambiental.²⁷

En lo que respecta al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el tribunal señala que aunque los instrumentos de planificación territorial no pueden considerarse totalmente como herramientas de gestión ambiental, sí contienen normas con dicha naturaleza. Por lo tanto, el tribunal procede a analizar los artículos específicos en los que se basó la decisión impugnada. Concluye que estos artículos sí tienen carácter ambiental, ya que están diseñados para proteger y recuperar suelos con potencial productivo, lo que está directamente relacionado con la subsistencia humana y, a su vez, se vincula con la noción de desarrollo sustentable según el artículo 2 literal g) de la Ley 19.300.²⁸

Es notable destacar diversos aspectos de esta sentencia. Por primera vez se toma en cuenta el concepto de desarrollo sustentable establecido en dicho artículo, que ha estado vigente desde su publicación en 1994. Esta consideración marca un hito significativo en la interpretación legal y demuestra una evolución en la comprensión del marco normativo ambiental. Habrá que estar atentos a si marca una tendencia en orden a considerar otras definiciones del mencionado artículo como *educación ambiental* o *preservación de la naturaleza* para efectos de comprender los objetivos de las normas.

Por otro lado, la sentencia parece representar un retroceso en los avances que se habían percibido hasta el momento. Aunque hace referencia a sus sentencias previas para considerar la amplitud de la definición de instrumento de gestión ambiental, abre la posibilidad a que otras normas de un instrumento de planificación territorial

26. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-314-2021, considerando decimonoveno.

27. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-314-2021, considerandos vigesimoséptimo y vigesimooctavo.

28. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-314-2021, considerandos vigesimonoveno a trigésimo segundo.

no sean consideradas como ambientales. Esto es cuestionable, ya que si un artículo del instrumento se considera como de gestión ambiental se puede argumentar que todo el instrumento está asociado a este.

Es cierto que los actos administrativos pueden ser divididos tanto material como jurídicamente, cuando contienen pronunciamientos o declaraciones de voluntad diferentes y cuando las obligaciones, derechos, cargas o deberes en los que se basa el acto son físicamente separables (Jara, 2004: 192-193). Sin embargo, la asociatividad contemplada en la definición del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 hace que este ejercicio sea ineficaz. Aunque una parte del acto no sea considerada ambiental, si otra sección cumple con esta característica el acto se convierte en una norma no ambiental asociada a un instrumento de gestión ambiental, transformándose automáticamente en un acto administrativo de carácter ambiental según lo establecido por ley.

Esto demuestra que no basta con incorporar una eventual definición legal futura del concepto *instrumento de gestión ambiental*; también es fundamental consagrar de forma explícita en la ley el principio de acceso a la justicia ambiental. Esto no solo para cumplir con el mandato del Acuerdo de Escazú, sino también para guiar las interpretaciones que realicen los tribunales sobre la categorización de los actos administrativos.

Resulta interesante, además, la prevención de la ministra Sfeir, que señala que las actuaciones referidas a informes de factibilidad no corresponden a instrumentos de gestión ambiental, en cuanto esta regulación apuntaría al ordenamiento del uso de suelo de productividad silvoagropecuaria, respondiendo a la preservación del recurso para el desarrollo de una actividad económica y no a la conservación o preservación del medio ambiente.²⁹ Aunque la decisión de la ministra fue contraria al voto de mayoría, el razonamiento lógico es el mismo, por cuanto se clasifica el acto administrativo solo atendiendo al objetivo de protección del mismo, por lo que se descarta considerar la asociatividad a instrumentos de gestión ambiental.

Conclusiones

La redacción del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 resulta poco clara en su sentido literal, lo que provoca dudas sobre la procedencia de su impugnación judicial contemplada en esta norma respecto de ciertos actos administrativos que no tienen vías recursivas especiales y cuyo contenido ambiental no es conteste. Esto ha generado que sean la jurisprudencia y la doctrina las que han dotado de contenido a los elementos que se presentan en este numeral, considerando y desarrollando el principio de acceso a la justicia consagrado a nivel regional en el Acuerdo de Escazú. Esto con-

29. Voto de prevención de la ministra Daniella Sfeir Pablo en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, causa rol 314-2021, argumento número 5.

genia con la intención del legislador de redactar en términos amplios este numeral, lo que se verifica al examinar la historia de la Ley 20.600. Aquellos aspectos son importantes ya que, de cierta forma, nos permiten estar más adelantados en relación con nuestros vecinos en el desarrollo y eventual consagración de los derechos de acceso.

Es razonable que la tutela judicial efectiva respecto de actos administrativos con contenido ambiental quede a manos de un tribunal ambiental, puesto que su orgánica y objetivos permiten un entendimiento mucho más global de la cuestión ventilada en el juicio. Por lo demás, este fue uno de los objetivos de crear esta judicatura especializada: sustraer del conocimiento de los tribunales ordinarios la competencia sobre el control de controversias ambientales. Sin perjuicio de ello, existe otra interpretación posible que también permite garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 19 número 3 de la Constitución en función de asegurar el cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos por parte de los administrados. Esta interpretación consiste en que los tribunales ordinarios de justicia son competentes mediante la interposición de acciones constitucionales.

El concepto de medio ambiente de la Ley 19.300 es amplio, lo que le permite al derecho ambiental alcanzar materias que corresponden a organismos sectoriales que no tienen la superintendencia y vigilancia de la institucionalidad ambiental. Dicha amplitud del concepto no es baladí, pues responde a una realidad material donde los elementos del medio ambiente confluyen como base para la realización de cualquier tipo de actividad, ya sea individual, colectiva, gratuita o lucrativa.

A la fecha, solo el Segundo y Tercer Tribunal Ambiental han fallado sobre su competencia absoluta para efectos del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600. El Primer Tribunal Ambiental no se ha pronunciado y solo la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental fue objeto de una sentencia de casación ante la Corte Suprema. Aun así, la competencia no fue objeto de controversia ante el Máximo Tribunal. De este modo, no es posible afirmar que sea una discusión resuelta.

El Tercer Tribunal Ambiental fue el primero en declararse competente para conocer sobre la legalidad de un acto administrativo cuyo carácter ambiental fue cuestionado, usando una metodología que posteriormente sería replicada por el Segundo Tribunal Ambiental, aunque sin citar expresamente la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental. Este método consistió en analizar tanto los objetivos de la ley que regulan el acto en disputa como el expediente administrativo que le dio origen. Así, la existencia de formularios que contengan la protección de elementos ambientales permite concluir que el acto administrativo que se otorgue en virtud de dicho formulario es ambiental, por lo que la revisión de su legalidad recae en los tribunales ambientales y no en tribunales ordinarios.

El Segundo Tribunal Ambiental ha reconocido el sentido amplio del numeral 8 del artículo 17 de la Ley 20.600, y ha definido —alimentado en gran parte por la doctrina nacional— los elementos que el numeral trata, teniendo en cuenta el concepto

legal de medio ambiente contenido en el artículo 2 literal II), de la Ley 19.300. En este sentido, dicho reconocimiento parece correcto pues permite operativizar el principio de acceso a la justicia ambiental al ampliar los márgenes de la definición de acto administrativo ambiental y, por tanto, ampliar consecuentemente su competencia.

A pesar de este reconocimiento, el Segundo Tribunal Ambiental ha fallado que las leyes especiales anteriores a la Ley 20.600 prevalecen en su regímenes recursivos especiales por sobre el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600, pese a que el objetivo de la redacción amplia de este último fue extender la competencia de los tribunales ambientales sin necesidad de redactar un catálogo extenso de todos los posibles actos objeto del contencioso administrativo ambiental que se crea. Este criterio vulnera el principio de acceso a la justicia ambiental al mantener el conocimiento de actos administrativos ambientales en los tribunales ordinarios debido a leyes antiguas. Así, podría considerarse como una eventual mejora legislativa —para solucionar este problema— una derogación expresa de la normativa anterior a la ley que crea los tribunales ambientales.

Por otra parte, aún quedan desafíos en lo concerniente a la metodología para la determinación de la competencia atendiendo a los elementos tratados del numeral 8 y el concepto global de medio ambiente, donde siempre está su definición (ya que lógicamente todos los actos se llevan a cabo en este espacio), pero eso no significa que tengan siempre un contenido u objetivo ambiental. Poner atención a la creación de un estándar que permita separar los actos con contenido ambiental respecto de otros donde existen dudas, es esencial para otorgar seguridad jurídica.

Con motivo de lo anterior, parece adecuada la revisión completa que han hecho los tribunales ambientales de los expedientes administrativos y de todo antecedente, como sentencias de estos, que motiven y fundamenten la dictación de los actos administrativos en que hay dudas sobre la procedencia del artículo 17 número 8 de la Ley 20.600. Una eventual reforma en orden a aclarar estas dudas podría consistir en considerar como acto administrativo de carácter ambiental a todo aquel que contenga uno o más antecedentes que hayan servido de base para su emisión, lo que no sería más que una consagración legal expresa de una tendencia jurisprudencial iniciada por el Tercer Tribunal Ambiental y continuada y reforzada por el Segundo Tribunal Ambiental.

Igualmente, en casos donde existan dudas respecto de la aplicabilidad de un acto administrativo dentro del supuesto del numeral 8 y no exista regla especial que fije la competencia de un tribunal para conocer de estos casos, el tribunal ambiental debe preferir conocer la causa atendiendo al principio de acceso a la justicia.

Referencias

- BERMÚDEZ, Jorge (2002). «Principios e instrumentos de gestión ambiental introducidos por el reglamento ambiental para la acuicultura». *Revista Chilena de Derecho*, 29: 423-440.
- . (2011). *Derecho administrativo general*. 2.^a edición actualizada. Santiago: Thomson Reuters.
- . (2015). *Fundamentos de derecho ambiental*. 2.^a ed. Valparaíso: Edeval.
- BCN, BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2012). *Historia de la ley 20.600, que crea los tribunales ambientales*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en <https://bit.ly/3QEocHy>.
- BORDALÍ, Andrés e Iván Hunter (2020). *Contencioso administrativo ambiental*. 2.^a edición actualizada. Santiago: Librotecnia.
- CASARINO, Mario (2007). *Manual de derecho procesal*. Tomo I. 6.^a ed. Santiago: Jurídica de Chile.
- COLOMBO, Juan (2004). *La competencia*. 2.^a ed. Santiago: Jurídica de Chile.
- CORDERO, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Legal Publishing.
- FERRADA, Juan Carlos (2022). «El recurso de protección y la competencia de los tribunales ambientales: Una difícil relación jurídica». En *La justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las III jornadas de justicia ambiental* (pp. 19-56). Santiago: DER.
- GUZMÁN, Rodrigo (2012). *Derecho ambiental chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión*. Santiago: Planeta Sostenible.
- JARA, Jaime (2004). *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia*. Santiago: Libromar.
- JIMÉNEZ, Henry y Giulia Parola (2023). «Acceso a la justicia en asuntos ambientales en el Acuerdo de Escazú». *Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe*, 12 (8): 292-337. Disponible en <https://bit.ly/3QNx6To>.
- LILLO, Diego y Antonia Berríos (2020). «Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental más allá de la invalidación impropia». *Revista de Justicia Ambiental*, 12: 303-340.
- MINAVERRY, Clara (2015). «El avance de la implementación de los tribunales ambientales en América Latina». *Gestión y Ambiente*, 18 (2): 95-108. Disponible en <https://bit.ly/3N3ZKyh>.
- MUÑOZ, Sergio (2014). «El acceso a la justicia ambiental». *Revista Justicia Ambiental*, 5: 17-38.
- OSORIO, Cristóbal y Leonardo Vilches (2020). *Derecho administrativo. Tomo I. Conceptos y principios*. Santiago: DER.

- PAREDES, Christian (2015). «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley 20.600». *Revista de Justicia Ambiental*, 7: 33-60.
- PRESTON, Brian (2014). «Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals». *Journal of Environmental Law*, 26 (3): 365-393. Disponible en <https://bit.ly/47Bgvss>.
- PRING, George y Catherine Pring (2009). *Greening Justice: creating and improving environmental courts and tribunals*. Each Access Initiative. Disponible en <https://bit.ly/3GjlEKk>.
- RIQUELME, Carolina (2013). «Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?» *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 4 (1): 1-43.
- SÁEZ, Jorge (2015). «Los elementos de la competencia jurisdiccional». *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), 22 (1): 529-570. Disponible en <https://bit.ly/4oVZSWk>.
- URRUTIA, Osvaldo (2013). «Jurisprudencia nacional, nuevos tribunales ambientales y derecho internacional del medio ambiente». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 40: 475-507. Disponible en <https://bit.ly/47Bfu3U>.

Contribuciones

Los autores declaran sus contribuciones al presente artículo de investigación, utilizando la taxonomía CRediT: Conceptualización: Álvaro Dorta (50%), Eduardo König (50%); Administración de proyecto: Álvaro Dorta (50%), Eduardo König (50%); Investigación: Álvaro Dorta (50%), Eduardo König (50%); Escritura borrador: Álvaro Dorta (50%), Eduardo König (50%); Revisión y edición: Álvaro Dorta (50%), Eduardo König (50%).

Sobre los autores

ÁLVARO DORTA PHILLIPS es abogado de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es alvaro.dorta@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0009-0000-5917-4759>.

EDUARDO KÖNIG ROJAS es abogado de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es eduardo.konig@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0009-0001-9698-1880>.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA

La *Revista de Estudios de la Justicia* es publicada, desde 2002, dos veces al año por el Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su propósito es contribuir a enriquecer el debate jurídico en el plano teórico y empírico, poniendo a disposición de la comunidad científica el trabajo desarrollado tanto por los académicos de nuestra Facultad como de otras casas de estudio nacionales y extranjeras.

DIRECTOR

Álvaro Castro

(acastro@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

rej.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

cej@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

(www.tipografica.io)