

La relación de los Tribunales Ambientales con la justicia ordinaria¹

CAMILA BOETTIGER PHILIPPS

Abogada y Magíster en Ciencias Jurídicas
de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Profesora investigadora y de Derecho Ambiental

**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO.**

RESUMEN: El artículo se refiere a la relación entre los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, desde la tramitación de su ley hasta su regulación legal actual. Seguidamente, analiza las competencias de estos tribunales especiales en las reclamaciones judiciales contra actos administrativos en materia ambiental, y termina revisando los pronunciamientos recientes sobre recursos de protección ambiental, en su interacción con las competencias de los Tribunales Ambientales.

Introducción

Este año comenzó a operar el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, dando lugar a la implementación final de la reforma a la institucionalidad ambiental realizada el año 2010 por la Ley N° 20.417, que, como se sabe, tenía a la Superintendencia del Medio Ambiente con sus facultades de fiscalización y sanción suspendidas hasta que no entrara en funcionamiento dicho Tribunal².

La tramitación del proyecto de ley que creó los Tribunales Ambientales ("TA"), hoy la Ley N° 20.600 (en adelante, "LTA"), no estuvo exenta de críticas y problemas, especialmente desde el Poder Judicial a través de las opiniones de la Corte Suprema ("CS") al proyecto. Hoy, con dos de los tres Tribunales Ambientales funcionando³, y algunas sentencias ya dictadas, creemos que vale

¹ Este artículo tiene su origen en la ponencia presentada en el II Seminario Internacional del Medio Ambiente, organizado por la Fiscalía del Medio Ambiente y la Universidad Alberto Hurtado, realizado los días 25 y 26 de agosto de 2013.

² Artículo noveno transitorio de la Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, y artículo sexto transitorio de la Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales.

³ El Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia comenzó su funcionamiento el 7 de octubre de 2013. El Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta todavía no ha podido completar su proceso de selección de quinas que debe realizar la Corte Suprema para la designación de sus miembros.

la pena analizar la relación entre los TA y la justicia ordinaria, especialmente con la Corte Suprema.

Para abordar este tema me he centrado en tres puntos. Primero, el origen de los TA, la intervención de la Corte Suprema en su creación y como quedó estructurada la relación entre el máximo tribunal y estos tribunales especiales en la LTA.

Segundo, revisar las competencias de los TA para la reclamación judicial de actos administrativos relacionados con instrumentos de gestión ambiental, cuáles deberían ser los criterios de revisión de las decisiones administrativas, y la competencia que tendrá la Corte Suprema sobre estas resoluciones a través del recurso de casación en el fondo. He dejado fuera la acción de reparación de daño ambiental por ser un tema distinto tanto en el procedimiento como en el fondo de la materia que los TA deberán conocer.

Finalmente, me referiré a uno de los puntos más debatidos desde que empezó la discusión sobre esta jurisdicción especial: la compatibilización del recurso de protección en materia ambiental con las facultades de los TA sobre los actos autorizatorios que otorga la Administración.

I. Origen y regulación de los Tribunales Ambientales

Es sabido que los TA tuvieron su génesis en un acuerdo político⁴ que permitió aprobar la Ley 20.417, la que reformó íntegramente la institucionalidad ambiental. Tan relevante fue para los participantes del proceso legislativo el control de las atribuciones del nuevo órgano de fiscalización ambiental, que las facultades de la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), encargada de la fiscalización y sanción para el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, quedaron suspendidas hasta la entrada en funcionamiento de los TA. De hecho, en el Protocolo de Acuerdo de 26 de octubre de 2009 se deja entrever que la principal función que tendría el –en esa época– Tribunal Ambiental era efectuar un control judicial de las potestades de fiscalización y sanción de la SMA, que la convertían en un órgano administrativo de gran poder.

El primer modelo propuesto por el Ejecutivo de la época⁵ era un solo Tribunal Ambiental, una jurisdicción especializada, de integración mixta para dar más control al factor técnico, con competencia contenciosa administrativa en materia ambiental y un estándar de revisión intenso en su control, además de la competencia sobre las demandas de reparación de daño ambiental. El proyecto original contemplaba un solo procedimiento, a pesar de las diferencias obvias

⁴ PROTOCOLO DE ACUERDO (2009).

⁵ MENSAJE N° 1419-357 (2009).

entre una reclamación sobre un acto administrativo y una demanda judicial de reparación de daño ambiental; y el único recurso contra las sentencias definitivas del Tribunal era un recurso de reclamación ante la Corte Suprema.

Aunque inicialmente informó favorablemente el Proyecto⁶, en su segundo Oficio de septiembre de 2010⁷ la Corte Suprema criticó duramente la creación de los Tribunales Ambientales, desde el trato de ministro que recibirían sus integrantes, sus remuneraciones y autonomía financiera, hasta decir que su creación debilitaba la judicatura, por su excesiva autonomía y el escaso control real que tendría el Máximo Tribunal sobre ellos. También criticó la falta de incidencia de la Corte Suprema en la designación de los miembros de los TA, la recarga que sufriría el Poder Judicial revisando recursos especiales y con preferencia; y terminó informando desfavorablemente el proyecto calificando a estos órganos como administrativos, ya que no tendrían las características propias de un tribunal. Dicha opinión fue reiterada en agosto de 2011⁸, cuando el proyecto, con cambios sustantivos, había sido aprobado por la Cámara de Diputados sin esperar la opinión de la CS.

Luego de modificarse en el proyecto el sistema de designación de los miembros de los Tribunales, dándole mayores atribuciones a la Corte, ésta en enero de 2012 volvió a criticar el proyecto⁹, considerando la actuación de la Alta Dirección Pública como una intromisión del Poder Ejecutivo en sus facultades constitucionales de designación de los jueces, y reiteró su posición respecto a la creación de tribunales especiales, que restaban competencias a los tribunales ordinarios, quienes perfectamente podían conocer de materias especiales con la asesoría de expertos. Citando un discurso de su presidente, la CS se refirió a la necesidad de “racionalizar y sistematizar” los múltiples procedimientos contencioso-administrativos existentes en el país, y terminó, nuevamente, informando desfavorablemente el proyecto de ley.

En resumen, a la CS no le gustó y criticó duramente la creación y regulación de estos tribunales, considerándolos como órganos administrativos hasta su último informe; sin embargo, el proyecto de ley que crea los Tribunales Ambientales fue aprobado en el Congreso, transformándose en la Ley 20.600 de 2012.

A pesar de su expresa desaprobación a la creación de los TA, la CS ha cumplido con su rol de confeccionar el perfil de sus ministros, a los que estableció altas exigencias de experiencia y especialización¹⁰, en la conformación de quinas para la designación de los miembros del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago

⁶ Corte Suprema, Oficio N° 133 de 10 de septiembre de 2010.

⁷ Corte Suprema, Oficio N° 130 de 5 de agosto de 2011.

⁸ Corte Suprema, Oficio N° 130 de 5 de agosto de 2011

⁹ Corte Suprema, Oficio de 18 de enero de 2012.

¹⁰ *Mercurio Legal* (2012).

y del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia (que se encuentran funcionando, mientras que la designación de los ministros del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta se encuentra aún en proceso).

Veamos las **características de los Tribunales Ambientales como órganos jurisdiccionales, según lo establecido en su ley:**

1. Son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema¹¹;
2. Son tres tribunales: el Primer Tribunal Ambiental con asiento en la ciudad de Antofagasta, el Segundo con asiento en Santiago y el Tercero con asiento en la ciudad de Valdivia; su competencia territorial es por grupos de regiones¹²;
3. Son de integración mixta, con dos ministros abogados y un licenciado en ciencias, debiendo todos contar con experiencia y especialización en Derecho Ambiental, Derecho Administrativo o ciencias medioambientales, respectivamente¹³;
4. Su función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y demás asuntos que le someta la ley a su conocimiento¹⁴;
5. Los ministros titulares tienen dedicación exclusiva, y los suplentes media jornada. Todos tienen incompatibilidades con otros cargos salvo actividades docentes, inhabilidades para conocer de ciertas causas y prohibiciones de ejercer la abogacía durante su período e incluso de gestionar causas ante los TA que duran hasta después del ejercicio de su cargo. Todo esto tiene por objeto evitar conflictos de interés y asegurar la mayor imparcialidad posible en sus decisiones¹⁵.

¿Qué atribuciones tiene la justicia ordinaria sobre ellos? Además de la mención expresa a la superintendencia de la CS sobre ellos, específicamente:

1. La CS interviene en el **nombramiento de sus miembros** confeccionando la quina de la que el Presidente de la República debe elegir al postulante que someterá a la aprobación del Senado; puede rechazar nombres y recibe en audiencia pública a los postulantes¹⁶;

¹¹ Artículo 1 LTA.

¹² Artículo 5 LTA.

¹³ Artículo 2 inciso 1° LTA.

¹⁴ Artículo 1 LTA.

¹⁵ Artículo 3 LTA.

¹⁶ Artículo 2 inciso 3° LTA.

2. Los **ministros titulares y suplentes prestan juramento o promesa ante la CS**¹⁷;
3. Las **sanciones por infringir las prohibiciones** del artículo 11 de la LTA, que son aplicables durante y después del ejercicio de su cargo, **son aplicadas por la CS**;
4. Las **causales de cesación en el cargo de ministro del TA por remoción e incapacidad sobreviniente** se harán efectivas por la CS¹⁸;
5. Las **contiendas de competencia** entre los TA o con otros tribunales son resueltas por la CS¹⁹;
6. Procede el **recurso de apelación**, ante la Corte de Apelaciones del territorio de asiento del TA respectivo, contra las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación²⁰;
7. **Contra las sentencias definitivas de los TA procede el recurso de casación en el fondo, y el de forma** por algunas de las causales del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil (incompetencia del tribunal, ultrapetita, decisiones contradictorias y cosa juzgada), más la falta de fundamentación técnico-ambiental de la sentencia, o la infracción manifiesta a las normas de la sana crítica para la apreciación de la prueba²¹.

En resumen, a nivel legal la relación de los TA con la justicia ordinaria se da en el poder en el nombramiento, sanción y remoción de sus miembros por parte de la CS, la resolución de contiendas de competencia por el máximo tribunal y la revisión de sus decisiones a través de los recursos de apelación y casación.

II. Reclamación judicial de actos administrativos ante los TA y su posible casación ante la CS.

El artículo 17 de la LTA detalla la **competencia de estos tribunales**, que, en su mayoría, es para conocer de **recursos de reclamación judicial**²² **contra**

¹⁷ Artículo 4 LTA.

¹⁸ Artículo 12 LTA.

¹⁹ Artículo 28 LTA.

²⁰ Artículo 26 inciso 1° LTA.

²¹ Artículo 26 incisos 3° y 4° LTA.

²² El único caso en que actúa con competencia judicial directa, no de revisión, sino de conocimiento directo de la causa, es en la acción de reparación de daño ambiental, prevista en el artículo 17 N°2 de la LTA. Todos los demás numerales dan competencia para conocer en reclamación de un acto administrativo.

diversos actos de órganos del Estado que ejercen la función ambiental estatal, **relacionados con instrumentos de gestión ambiental**:

1. Pueden revisar **actos administrativos que contienen instrumentos de aplicación general**, como decretos que establezcan normas de calidad y emisión, declaración de zonas latentes y saturadas, planes de prevención o descontaminación; o actos que se dicten para su ejecución por los Ministerios o servicios públicos y que infrinjan la ley, normas o los objetivos de dichos instrumentos²³;
2. En cuanto a la fiscalización ambiental, pueden revisar las **resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente** que apliquen sanciones o resolver en consulta de ciertas medidas provisionales²⁴;
3. Específicamente en el instrumento de **evaluación ambiental** pueden conocer de reclamaciones contra las **resoluciones** del Comité de Ministros del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) que se pronuncien sobre dicho procedimiento, **sea de calificación favorable o negativa**²⁵;
4. Y finalmente tenemos la competencia más abierta de los TA: la de conocer de **reclamaciones contra resoluciones que resuelvan invalidaciones de un acto administrativo de carácter ambiental**, que se definen en asociación a los instrumentos de gestión ambiental²⁶.

Como **rasgos generales de estas competencias**, podríamos decir que:

- El criterio para determinar cómo opera el **factor territorio** para radicar la competencia en uno de los tres TA, es que conozca el TA más cercano al lugar donde se ejecuta el proyecto, o donde se aplica la sanción, o donde tiene competencia el órgano que invalidó el acto. Así, se evita concentrar en el Segundo TA de Santiago la revisión de las decisiones de órganos como el SEA o la SMA, cuyos altos directivos se encuentran domiciliados en esta ciudad.
- Se exige el **agotamiento de la vía administrativa** en forma previa a la reclamación judicial ante los TA. Esto se advierte en que la competencia de

²³ Artículo 17 N°s 1 y 7 LTA.

²⁴ Artículo 17 N°s 3 y 4 LTA.

²⁵ Artículo 17 N°s 5 y 6 LTA.

²⁶ Artículo 17 N° 8 inciso 2°: "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 éstos".

los TA es para revisar judicialmente resoluciones del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA que se pronuncien sobre los respectivos recursos de reclamación administrativa contra la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) concedida en los artículos 20 y 29 de la Ley 19.300 de Bases General del Medio Ambiente (LBMA). Es decir, el TA competente no podría conocer directamente de una RCA sino de la resolución que se pronuncia sobre aspectos de ella reclamados administrativamente. Asimismo, los TA son competentes para conocer de la resolución que se pronuncie sobre un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, pero no se puede solicitar directamente a éstos su invalidación. En el caso de la revisión de las resoluciones de la SMA esto no se exige, ya que el único recurso administrativo contra ellas es la reposición ante la misma SMA en caso de aplicación de sanciones y se puede reclamar directamente al TA de cualquier resolución de la SMA por ilegalidad²⁷.

- El **procedimiento de las reclamaciones** es bastante simple. Se basa en la reclamación (que debe contener sus fundamentos de hecho y de derecho, y peticiones concretas) y el conocimiento que pueda tener el Tribunal de los antecedentes del acto a través del procedimiento administrativo correspondiente, más un informe del órgano que emitió el acto; sólo excepcionalmente podrían agregarse nuevos antecedentes si éste dicta medidas para mejor resolver, pero después de la vista de la causa.

¿Qué **criterios de revisión** de estos actos podríamos esperar que apliquen los TA?, ¿qué es lo que tienen en común estas competencias que ocupan casi todos los numerales del artículo 17 de la LTA?

En todos estos casos, los TA revisan **actos administrativos**, relacionados con instrumentos de gestión ambiental. El núcleo de la competencia de los TA es resolver conflictos contencioso-administrativos de materia ambiental, como mecanismo de control judicial de actos de la Administración en esta área.

La **revisión judicial** de la legalidad de estos actos administrativos es amplia, completa, tanto de aspectos formales como sustantivos; es decir, el Tribunal puede revisar tanto el procedimiento administrativo en que el acto se funda, sus motivos jurídicos y fácticos, la aplicación de la normativa vigente, y sus efectos. En este control cabe la revisión del procedimiento, los antecedentes del acto, su contenido técnico y también, donde el Tribunal especializado tiene más que decir, es en el proceso analítico del órgano administrativo que lleva a la decisión final²⁸.

²⁷ Artículos 56 y 57 Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente.

²⁸ GONZÁLEZ-VARAS (2002) p. 418 se refiere al análisis del "hard look" de las Cortes de Apelaciones de Estados Unidos, como un criterio que verifica si el órgano administrativo ha actuado con el rigor y fundamento necesarios para llegar a la decisión, sin valorarla en sí misma sino en su proceso, en el "trabajo riguroso" exigible al proceso de toma de decisiones. En nuestro país, esto correspondería a la

A la larga, mediante la interpretación de las normas aplicables se pueden mejorar los estándares de actuación de los entes administrativos.

Aquí criterios o principios como los de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y finalidad deberían ser muy relevantes. También deberían aplicarse principios propios del Derecho Ambiental, como el preventivo y el precautorio, por la especialidad de los Tribunales, más que un contencioso-administrativo general. En todo caso, la competencia de la revisión judicial plena por parte de los TA estará referida al acto que revisa, las ilegalidades que se aleguen en la reclamación, pudiendo hacer un escrutinio completo del contencioso-administrativo, resolviendo el derecho aplicable por la Administración, pero respetando los hechos fijados en el procedimiento administrativo previo. Como tribunales de derecho, los TA deben tener plenas facultades para controlar jurídicamente el acto; el ejercicio de potestades discrecionales, muy frecuentes en las decisiones de actos administrativos de carácter ambiental, siempre tienen como límite la arbitrariedad, tradicionalmente controlada judicialmente²⁹. Además, la integración mixta de estos tribunales se estableció justamente para controlar la discrecionalidad técnica de la Administración, por lo tanto tienen competencia para realizar una revisión legal y técnica del acto administrativo.

Ahora bien, esta competencia de revisión judicial plena tiene ciertos límites en la **regulación de las sentencias de los TA**. En primer lugar, las posibilidades de decisión de los TA están expresamente reguladas: el artículo 30 de la LTA establece que *“La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada”*. No pueden determinar el contenido discrecional de los actos impugnados, así como en el caso de actos o preceptos de alcance general, los TA no pueden determinar el contenido específico del mismo en sustitución³⁰.

En segundo lugar, la LTA da especial importancia a la fundamentación de las sentencias de los TA, al establecer una exigencia adicional a las del artículo 170 del CPC: la de enunciar los fundamentos técnico-ambientales de acuerdo a los que se pronuncia, cuya falta es causal de casación en la forma de la sentencia.

Finalmente, interesante será ver (hasta el momento no se han dado) las posibles **casaciones en el fondo** que deba ver la Corte Suprema respecto de sentencias de los TA. Siendo el Derecho Ambiental un ámbito con muchas normas reglamentarias, la infracción de ley que influya en lo dispositivo del fallo deberá

revisión del procedimiento administrativo como base de la formación de voluntad del órgano que toma la decisión, que actúa asimismo como garantía para los administrados. Véase MONTT (2003) p. 119.

²⁹ GONZÁLEZ-VARAS (2002) p. 417.

³⁰ Artículo 30 inciso 2° LTA.

fundarse muy bien. Los hechos estarán fijados en el procedimiento administrativo y la única causal de revisión será la errada aplicación del derecho, que deberá ser determinante en la decisión que tomó el tribunal en la reclamación judicial. Y como tribunal de casación, la Corte Suprema será quien tendrá la última palabra en la interpretación y aplicación de las normas ambientales.

III. El recurso de protección en materia ambiental

Durante la tramitación del proyecto de ley que creó los TA, nos preguntamos en foros académicos y prácticos una y otra vez qué pasaría con el recurso de protección en materia ambiental cuando éstos estuvieren funcionando. Lo que subyace a esto es el uso que se le ha dado al recurso de protección en materia ambiental en los últimos años, instalándose, sin mucha resistencia, la idea que la vía para impugnar una RCA es la acción cautelar de protección por afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación del artículo 19 N°8 de la Constitución, y no los recursos que da la LBMA, que como se mencionó anteriormente, contiene una vía de impugnación administrativa y judicial propia del procedimiento de evaluación ambiental, primero ante el Consejo de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA y luego ante los TA. Problemas como tener en instancias paralelas impugnaciones respecto de un mismo acto, o alargar los procedimientos de evaluación ambiental mediante la impugnación de actos, trámite del proceso vía recurso de protección, e invalidación ante los TA, eran los casos que imaginábamos. Y se están dando.

Durante este año se han declarado inadmisibles varios recursos de protección de carácter ambiental, dando como razones que los hechos descritos exceden el objeto del recurso de protección, agregando expresamente que *"...las materias planteadas deben ser ventiladas en el procedimiento contenido en la Ley 20.600, ante el Tribunal Ambiental creado especialmente al efecto, lo que se contrapone con la naturaleza cautelar de la acción de protección, condiciones en las que tiene aplicación la norma de inadmisibilidad establecida en el N°2 del auto acordado respectivo, por lo que no será admitido a tramitación."*³¹ Incluso, un recurso de protección interpuesto contra la RCA de un proyecto de procesamiento de minerales se rechazó por considerar que la materia del recurso (si el proyecto debía ser calificado mediante una Declaración o una Evaluación de Impacto Ambiental) *"importa un análisis de lato conocimiento de cuestiones de una complejidad que excede el contexto de un recurso de protección, el cual es estrictamente cautelar de derechos indubitados..."*³² Y luego la sentencia hace referencia al procedimiento especial establecido en la LTA para resolver estas

³¹ Corte de Apelaciones de Santiago (2013a), rol 26.944-2013. Misma decisión y fundamento en Corte de Apelaciones de Santiago (2013b), rol 31.123-2013.

³² Corte de Apelaciones de Valparaíso (2013) rol 1.339-2013, Considerando 1°.

materias, por lo que el recurso de protección sería improcedente³³. Debe advertirse, eso sí, que en otro caso la CS determinó que dichas razones no eran suficientes para declarar la inadmisibilidad del recurso de protección, ya que de acuerdo al N°2 del Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección si se mencionaban hechos que puedan constituir vulneración de las garantías invocadas era suficiente, por lo que de oficio declaró admisible el recurso y ordenó dar curso progresivo a los autos³⁴. Pero por otro lado la misma CS resolviendo la apelación de otro recurso de protección en materia ambiental, hizo una advertencia respecto del objeto del recurso: al solicitar los apelantes más medidas que en el recurso original (específicamente la revocación de la RCA del proyecto Pascua Lama, cuando inicialmente habían pedido la paralización de las faenas hasta construir determinadas obras destinadas a proteger las aguas), la Corte declaró que las medidas ya adoptadas eran suficientes para asegurar los derechos de los recurrentes, sin perjuicio que ellos pudieran entablar *“las acciones que estimen pertinentes ante la autoridad o el Tribunal Ambiental correspondiente, tanto para obtener la revocación de la RCA del proyecto Pascua Lama, o para constatar si se mantienen o no las variantes ambientales vigentes al momento de aprobar el proyecto”*³⁵.

Nos parece que la jurisprudencia citada parece intentar ordenar lo que podría ser una doble vía de impugnación judicial de las RCA. Por un lado, tenemos la competencia de los TA de revisar judicialmente las resoluciones del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo del SEA que se pronuncien sobre RCA, y por otro, el uso del recurso de protección mediante la alegación de amenaza de afectación de una garantía fundamental por la sola autorización de un proyecto, por decisión ilegal de un órgano administrativo. El criterio que podríamos extraer de las sentencias citadas es que el recurso de protección se mantiene como un mecanismo jurisdiccional paralelo para impugnar autorizaciones ambientales por causales distintas a las que entrega competencia la ley a los TA; pero la competencia de la justicia ordinaria para revisar actos de carácter ambiental por esta vía debe basarse en la tutela efectiva de derechos fundamentales, por lo que el objeto de la acción debe contener la forma en que el acto u omisión afecta al derecho. O sea, y eso queda claro en la sentencia de la CS en el caso Pascua Lama, ya no basta la mera ilegalidad como fundamento para deducir el recurso de protección, sino que se requiere la vulneración de los derechos constitucionales que protege esta acción³⁶.

Nuestra observación a esto es justamente si la naturaleza del recurso de protección, como acción cautelar de urgencia, es la vía más idónea para revisar un

³³ Corte de Apelaciones de Valparaíso (2013) rol 1.339-2013, Considerando 3°.

³⁴ Corte Suprema (2013a) rol 4.200-2013.

³⁵ Corte Suprema (2013b) rol 5.339-2013, Considerandos 7° y 8°.

³⁶ PINILLA (2013).

procedimiento administrativo complejo como es el de evaluación ambiental. La esencia de la acción de protección es ser un recurso en que los tribunales puedan tomar medidas inmediatas por afectación de derechos fundamentales, en que conocen del caso por los argumentos de los intervinientes y otras diligencias o informes. Pero la revisión judicial de la legalidad de un acto administrativo, si no produce vulneración efectiva de derechos fundamentales, requiere un proceso de *lato conocimiento*. La LTA expresamente da a los TA la competencia para conocer de las reclamaciones administrativas en contra de las resoluciones que se interpongan contra una RCA. Esto es, si la causal de impugnación es la ilegalidad, vicios en el procedimiento que provoquen indefensión a los administrados, o conflictos en la interpretación o aplicación de normas de carácter ambiental (cómo puede ser decidir si un proyecto requiere una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental), son los TA quienes deben revisar la legalidad de estas autorizaciones, en un procedimiento especial y cuya decisión es susceptible de casación ante la Corte Suprema. Además, la LTA contempla la posibilidad que los Tribunales pueden tomar medidas cautelares necesarias para impedir los efectos negativos de los actos sometidos a su conocimiento³⁷.

Los actos administrativos deben ser siempre susceptibles de revisión judicial, tanto en materia ambiental como en otras donde la Administración ejerza potestades que afecten a los particulares. La anulación de un acto administrativo es finalmente de competencia judicial; como lo hemos dicho anteriormente, para lograr este control jurídico, para que el sistema funcione adecuadamente, los recursos y acciones, sean judiciales o administrativos, deben ser utilizados tanto por recurrentes como por los tribunales en su justa medida, de acuerdo a su objeto y el procedimiento que los antecede. La legalidad de las RCA debería revisarse en el control judicial de los TA, y el recurso de protección ambiental mantenerse como acción cautelar, de medidas urgentes ante la afectación de garantías fundamentales, como parte de la protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Reflexiones finales

Tenemos hoy entonces, en materia de jurisdicción ambiental, **tribunales especiales** con competencias acotadas a **revisión judicial de actos administrativos relacionados con los instrumentos de gestión ambiental, y la reparación del daño ambiental**; sus decisiones sujetas a revisión vía **casación** por la **Corte Suprema**, quien además tiene diversas **facultades respecto de sus integrantes y competencias**.

³⁷ Artículo 24 de la LTA contempla que los TA puedan adoptar medidas cautelares, conservativas o innovativas en asuntos sometidos a su conocimiento.

También hemos visto que se encuentra en un natural proceso de **ajuste** el recurso que ha sido el contencioso-administrativo por excelencia en materia ambiental: la **acción cautelar de protección**, con las competencias de los nuevos TA.

Quisiera terminar con una digresión, una reflexión más general respecto a estos nuevos tribunales especiales. La creación de estos tribunales es otro síntoma de la subespecialización de la justicia, que ha sido la tónica en nuestro país en los últimos años. En mi opinión, lo ideal sería tener **tribunales contencioso-administrativos** que tuvieran competencia natural sobre todos aquellos conflictos que se susciten por actos de la Administración, sean de tipo normativo, autorizatorio, sancionatorio, etc., que abarcaran todas las áreas en que los órganos del Estado actúan creando o modificando situaciones jurídicas de los particulares. A falta de ellos, se han ido creando tribunales especialísimos que sustraen competencias de los tribunales ordinarios y restringen la discusión de los conflictos a la óptica de la materia o área para la cual fueron creados, cuando en realidad la aplicación del derecho conjuga diversas ramas, principios e instituciones. La temática ambiental, por lo demás, es multisectorial, transversal a diferentes actividades, bienes, intereses y regulaciones. Los TA creados tienen competencias acotadas a los instrumentos de gestión ambiental, y a la reparación del daño ambiental. Una misma autorización administrativa podría ser de su competencia en un caso y en otro no: una autorización de obras de la Dirección General de Aguas es permiso sectorial de obras de cierta envergadura, pero en pequeñas obras no. La reclamación respecto de la primera la vería el Tribunal Ambiental, la otra la Corte de Apelaciones. ¿No sería mejor que tribunales contencioso-administrativos pudieran ver uno y otro caso? ¿No resultaría una mayor certeza jurídica y jurisprudencia más uniforme si todos los casos de reclamación de actos administrativos se vieran en la misma sede?

Además, hemos visto que la carga de trabajo de estos tribunales contencioso-administrativos especiales no es tan alta. De hecho, el Segundo TA de Santiago, durante este año, que ha sido el único operativo, tiene alrededor de 30 causas. ¿Se justifica entonces tener tres tribunales, con toda la planta respectiva, si la carga de trabajo podría asumirla un solo tribunal? Un solo Tribunal Ambiental (si ya no fuera posible hacer una reforma y crear los tan comentados tribunales contencioso-administrativos), con facultades para visitar directamente los lugares donde se dan los conflictos sometidos a su competencia, quizás sería suficiente y aportaría mayor certeza jurídica al sistema, ya que sería una sola fuente de jurisprudencia ambiental especial, y no tres con aplicación regional diferente. Son ideas que surgen de la observación de un sistema nuevo que nos parece está todavía en proceso de ajuste y marcha blanca y que podría ser mejorado no sólo a través de la jurisprudencia y de la propia acción de los tribunales, sino también tal vez a través de reformas legales.

Bibliografía

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (2002): "El criterio jurisprudencial norteamericano del *Hard Look* y el control de la discrecionalidad administrativa (en el medio ambiente)", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 9 N° 2: pp. 417-422.

MONTT OYARZÚN, Santiago (2003): "El procedimiento administrativo: Una tarea esencial aún pendiente para el Congreso", en *Revista de Derecho Público*, Vol. 65: pp. 118-133.

PINILLA, Francisco (2013): "Recurso de protección ambiental y su buena salud frente a la competencia del Tribunal Ambiental" en *Diario Constitucional.cl* de 30 de octubre de 2013. Disponible en: <http://diarioconstitucional.cl/mostrararticulo.php?3298idautor=240> [Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2013]

Normas

Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Diario Oficial de 9 de marzo de 1994.

Ley 20.417 crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Diario Oficial de 26 de enero de 2010.

Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo 2° de la Ley 20.417 de 2010.

Ley 20.600 crea los Tribunales Ambientales, Diario Oficial de 28 de junio de 2012.

Jurisprudencia

Todas las sentencias citadas se encuentran disponibles en: www.poderjudicial.cl

Corte de Apelaciones de Santiago (2013a): Rol 26.994-2013, 28 de mayo de 2013.

Corte de Apelaciones de Santiago (2013b): Rol 31.123-2013, 10 de junio de 2013.

Corte de Apelaciones de Valparaíso (2013): Rol 1.339-2013, 19 de julio de 2013.

Corte Suprema (2013a): Rol 4.200-2013, 14 de agosto de 2013.

Corte Suprema (2013b): Rol 5.339-2013, 25 de septiembre de 2013.

Corte Suprema (2013c): Rol 9.597-2013, 23 de octubre de 2013.

Otros documentos

Corte Suprema, Oficio N° 130 de 10 de septiembre de 2010. Disponible en: www.bcn.cl, en tramitación de Ley 20.600.

Corte Suprema, Oficio N° 133 de 5 de agosto de 2011. Disponible en: www.bcn.cl, en tramitación de Ley 20.600.

Corte Suprema, Oficio de 18 de enero de 2012. Disponible en: www.bcn.cl, en tramitación de Ley 20.600.

Mensaje Presidencial N° 352-356 (2008). Disponible en www.bcn.cl, en tramitación de Ley 20.417.

Protocolo de acuerdo (2009): Protocolo de acuerdo en Proyecto de ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente (Boletín N° 5.947-12) (2009): Disponible en: http://www.derecho.uchile.cl/cda/cda/seminario_actualización/documentos.html [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2010]

Mercurio Legal (2012): "Corte Suprema define perfil de ministros que integrarán nuevos tribunales ambientales", (26 de junio de 2012). Disponible en: <http://www.elmercurio.com/legal/> [Fecha de consulta: 24 de junio de 2012]