

SOSTENIBILIDAD Y EMPRESA: DECISIONES DE TRIBUNALES AMBIENTALES Y EL CASO DOMINGA

SUSTAINABILITY AND BUSINESS: ENVIRONMENTAL COURT DECISIONS AND DOMINGA CASE

*Raúl F. Campusano Droguett**
*Carlos Claussen Calvo***

RESUMEN: El presente artículo aborda la naturaleza jurídica de las sentencias dictadas por los tribunales ambientales en Chile, en procedimientos de reclamación ambiental, analizando su efecto de cosa juzgada y la manera en que la jurisprudencia lo ha aplicado, todo ello considerando los antecedentes surgidos durante la tramitación de uno de los casos ambientales más emblemáticos de nuestro sistema, como es el del proyecto minero-portuario “Dominga”, en la comuna de La Higuera, IV Región del país. Se aborda, asimismo, el análisis de los efectos jurídicos de los actos administrativos dictados en contravención a tales sentencias, excediendo su naturaleza contencioso-administrativo ambiental.

PALABRAS CLAVE: proyecto Dominga, sentencia definitiva, procedimientos ambientales, competencia ambiental, contencioso administrativo, tribunales ambientales, justicia ambiental.

* Abogado de la Universidad de Chile. Master en Derecho, Universidad de Leiden, Países Bajos. Master of Arts en Estudios sobre la Paz Internacional, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Profesor titular de la Universidad del Desarrollo. Director Posgrados Derecho UDD. Director académico del Programa de Magister en Derecho Ambiental UDD. Correo electrónico: rcampusano@udd.cl

** Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Derecho de Minería de la Universidad de Atacama. Magister en Derecho Ambiental Universidad del Desarrollo. Profesor en el Programa de Magister en Derecho Ambiental de la Universidad del Desarrollo. Es autor de publicaciones especializadas en derecho minero. exsecretario general de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y actual director de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI). Correo electrónico: carlos@claussenyvelasco.cl

ABSTRACT: This article addresses the legal nature of judgments issued by environmental courts in Chile in environmental claim proceedings, analyzing their res judicata effect and how it has been applied by case law. This takes into account the background information that arose during the processing of one of the most emblematic environmental cases in our system, that of the “Dominga” mining-port project in the municipality of La Higuera, in the country’s fourth region. It also addresses the analysis of the legal effects of administrative acts issued in violation of such judgments, abusing their environmental contentious-administrative nature.

KEYWORDS: Dominga Project, final judgment, environmental procedures, environmental jurisdiction, administrative litigation, environmental courts, environmental justice.

INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad y su relación con la empresa tiene diversas expresiones. Una de ellas es la ambiental. Desde la perspectiva del derecho, la sostenibilidad ambiental se relaciona, *inter alia*, con el cumplimiento de las leyes aplicables, los procedimientos establecidos y el cumplimiento de las sentencias de los tribunales competentes. En este texto se analizará la naturaleza jurídica de las sentencias dictadas por los tribunales ambientales en Chile en procedimientos de reclamación ambiental, analizando su efecto de cosa juzgada y la manera en que la jurisprudencia lo ha aplicado, tomando como caso de análisis el proyecto Dominga.

Con la dictación de la Ley n.º 20417 (LOSMA), en el año 2010, la institucionalidad administrativa ambiental en Chile experimentó una significativa evolución al crear dicha ley el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, señalándose en el mensaje de dicha ley que –después de catorce años de la dictación de la Ley n.º 19300– era posible formular algunas críticas a ese diseño, una de las cuales tenía relación con “la intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica”¹. Dos años más tarde, en el año 2012, se dictó la Ley n.º 20600 (LTTAA), que creó los Tribunales Ambientales –órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema– señalándose en el mensaje respectivo que,

¹ Historia de la Ley n.º 20417, I. “Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados I.1. Mensaje”. Disponible en www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798/ [fecha de consulta: 9 de octubre de 2025].

para encontrar un punto de equilibrio entre la eficacia de la potestad administrativa y la garantía de un debido proceso, debían existir jueces que cumplieran un papel esencial en el sistema de contrapesos de un sistema democrático y en la protección de los derechos de las personas, “para limitar los desbordes del poder público, en especial de la Administración en relación a las competencias conferidas por el legislador”².

Pese a los propósitos expresados por el Poder Ejecutivo en esos mensajes legislativos, durante la tramitación ambiental del proyecto minero-portuario Dominga se han dictado actos administrativos de connotación más bien política y no técnica, que han trascendido a lo jurídico y han generado tensiones, no solo durante la tramitación en sede administrativa de la evaluación ambiental, sino que, y en lo que nos centraremos en este trabajo, en sede jurisdiccional, particularmente en la intervención del Comité de Ministros en la cúspide del proceso de evaluación, que motivó las sentencias de reclamación dictadas por el Tribunal Ambiental, como así también en la fase de cumplimiento forzoso de la sentencia que resolvió tales reclamaciones.

I. ANTECEDENTES PROCESALES DEL PROYECTO DOMINGA

El proyecto Dominga ingresó a evaluación ambiental el año 2013 a través de un estudio de impacto ambiental, presentado ante el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Coquimbo, el cual –luego de un largo proceso de evaluación– recomendó aprobar el proyecto en el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) en el año 2017. La Comisión Regional de Evaluación (COEVA) de Coquimbo, sin embargo, lo rechazó ese mismo año³, con un empate entre sus doce integrantes, dirimiendo el Intendente, dando inicio así a un largo proceso judicial, que aún perdura.

Contra dicha RCA se presentaron cinco recursos de reclamación administrativos, uno por parte del titular y cuatro por parte de observantes PAC, pronunciándose el Comité de Ministros el 13 de octubre de 2017⁴, rechazando el recurso deducido por el titular y acogiendo parcialmente los recursos de los observantes PAC. Contra esta resolución el titular presentó una reclamación judicial ante el Primer Tribunal Ambiental, la que fue resuelta por sentencia de 27 de abril de 2018, que acogió la reclamación por aspectos procesales, anuló la

² Historia de la Ley n.º 20600, p. 6. Disponible en www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4429/ [fecha de consulta: 9 de octubre de 2025].

³ Durante el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet.

⁴ *Ibid.*

resolución reclamada y ordenó retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental hasta la etapa posterior a la dictación del ICE⁵. Contra la sentencia del Primer Tribunal Ambiental se presentaron, luego, cinco recursos de casación en la forma y en el fondo, y un recurso de casación en el fondo, solo por parte de terceros coadyuvantes e independientes de las partes. Los recursos fueron resueltos por la Corte Suprema con fecha 26 de septiembre de 2019, acogiendo tres de los recursos de casación interpuestos, anulando la sentencia del tribunal ambiental y ordenando a este volver a conocer y decidir el fondo del asunto debatido:

“vinculado a las materias respecto de las cuales se omitió pronunciamiento, esto es, el carácter completo de los antecedentes del proyecto y la estricta evaluación ambiental del mismo y la refutación de los antecedentes técnicos esgrimidos por el Comité de Ministros para rechazar el proyecto Dominga”⁶.

En cumplimiento de ello, el Primer Tribunal Ambiental dictó una nueva sentencia con fecha 16 de abril de 2021 sobre el fondo de la litis, acogiendo la reclamación del titular y ordenando retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a la fase posterior a la dictación del ICE. Contra dicha sentencia se dedujeron tres recursos de casación en la forma y en el fondo, y un recurso de casación en el fondo solo por parte de terceros, todos los cuales fueron rechazados por la Corte Suprema con fecha 18 de mayo de 2022⁷.

⁵ PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL (27/4/2018) rol n.º 1-2017. El fallo se fundó en vicios procedimentales que contendría la resolución del Comité de Ministros; cuestionamientos a la fundamentación de algunos votos de los integrantes del Comité de Ministros y falta de oportunidad para que el titular pudiera pronunciarse sobre ciertas materias.

⁶ CORTE SUPREMA (26/9/2019) sentencia rol CS n.º 12907-2018. Los recursos de nulidad de fondo fueron acogidos fundando la CS, entre otros argumentos, en la infracción del art. 29 de la Ley n.º 19300, infringiendo el principio de participación ciudadana (considerando 28.º); en la infracción del art. 20 de la Ley n.º 19300, considerando que los informes solicitados por el Comité de Ministros a los organismos sectoriales fueron solicitados, sin que la ley exija un plazo de antelación mínima (considerando 41.º); en la infracción de los arts. 11, 41 de la Ley n.º 19880 y 20 de la Ley n.º 19300, considerando que el tribunal ambiental erró al considerar que al acto impugnado le faltaba motivación; infracción de los arts. 10 de la Ley n.º 19880 y 1, 20, 29 y 30 bis de la Ley n.º 19300, al errar el tribunal ambiental en establecer que el Comité de Ministros vulneró el principio de contradictoriedad y congruencia (considerando 57.º); y por haber vulnerado el principio de igualdad ante la ley (considerando 60.º).

⁷ CORTE SUPREMA (18/5/2022) sentencia rol CS n.º 36.972-2021. El rechazo de los recursos se fundó en “que no se está ante una sentencia definitiva que pueda ser revisable por esta Corte, pues la recurrida no establece una decisión final en el proceso de evaluación ambiental sobre que recae sino, al contrario, deja pendiente su resolución a la autoridad administrativa” (considerando 17.º).

Conforme con ello, con fecha 24 de agosto de 2021⁸ se llevó a cabo una nueva calificación ambiental por parte de la COEVA, que decidió calificar el proyecto como ambientalmente favorable. En contra de esa RCA se presentaron veintiséis recursos de reclamación administrativa, doce de ellos admitidos a trámite, las que con fecha 29 de junio de 2023⁹ fueron acogidos por el Comité de Ministros, el cual calificó desfavorablemente el proyecto.

Contra esta última resolución del Comité de Ministros el titular presentó una nueva reclamación ante el Primer Tribunal Ambiental, el cual acogió esa reclamación, declarando nula la resolución y el Acuerdo del Comité de Ministros, y ordenando a este último dictar una nueva resolución que se debía pronunciar respecto de las reclamaciones deducidas en contra de la RCA que calificó favorablemente el proyecto, en conformidad con lo establecido en la parte considerativa del mismo fallo, señalando que dichas causales no fueron objeto de la litis¹⁰.

En contra de esa sentencia del año 2024, el SEA y doce terceros presentaron recursos de casación ante la Corte Suprema, todos los cuales fueron declarados inadmisibles por sentencia de 16 de septiembre de 2025¹¹.

Estando pendiente la resolución de dichos recursos de casación (que no suspendían la ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal Ambiental), y ante el incumplimiento por parte de la Administración de lo ordenado en la sentencia, el titular del proyecto inició la gestión de cumplimiento incidental forzoso, en el cual la Administración –sin desconocer la procedencia de esa gestión, sino confirmándola– opuso excepción de pago, fundándola en haber dado cumplimiento a la sentencia mediante la dictación, por parte del Comité de Ministros, de una nueva resolución, que analizó causales que no fueron parte de la controversia ante el Tribunal Ambiental y le sirvieron de fundamento para decidir una nueva calificación negativa del proyecto. Dicha oposición fue resuelta por el Tribunal Ambiental por sentencia de 17 de febrero de 2025, quien, si bien acogió de manera parcial la excepción de pago opuesta por el SEA –considerando que la resolución dictada por el Comité de Ministros cumplió parcialmente la sentencia al rechazar las reclamaciones PAC e incorporar dos compromisos ambientales voluntarios– declaró a renglón seguido que las causales de rechazo del proyecto acogidas por dicho Comité de Ministros

⁸ Esto es, durante el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera.

⁹ Durante el mandato del presidente Gabriel Boric.

¹⁰ TRIBUNAL (9/12/2024) sentencia rol R-95-2023.

¹¹ CORTE SUPREMA (16/9/2025) sentencia rol CS n° 61.461-2024. Los recursos fueron declarados inadmisibles porque “la resolución objetada, desde el punto de vista procesal, no reviste la naturaleza jurídica de ninguna de aquellas a cuyo respecto la ley concede el recurso de casación, puesto que, desde luego, no es una sentencia definitiva; así como tampoco una interlocutoria de aquellas que ponen término al juicio o hacen imposible su continuación” (considerando 7.º).

“excedieron lo dispuesto por el Tribunal, circunstancia que constituye un incumplimiento a la sentencia dictada en esta causa, en tanto se refiere a materias que no fueron objeto de control, las cuales no pueden ser añadidas en sede de cumplimiento de un fallo judicial” (considerando 69.º).

Dicha sentencia ordenó, consecuentemente, a la dirección ejecutiva del SEA, en su calidad de secretaria técnica del CM, complementar la resolución del CM, dando estricto cumplimiento a la sentencia definitiva. En contra de dicha sentencia el SEA y un tercero interpusieron recursos de apelación, los que a la fecha de este trabajo aún no se resuelven¹².

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LOS TRIBUNALES AMBIENTALES EN UN PROCESO DE RECLAMACIÓN

El análisis acerca de la naturaleza jurídica de las sentencias dictadas por los tribunales ambientales, si bien está marcado por el carácter especializado de estos órganos jurisdiccionales y la materia eminentemente contencioso-administrativa que ellos resuelven, permite, más bien exige, que ello se haga también desde una óptica procesalista, pues de ello deriva una importante consecuencia práctica, cuál es su sistema recursivo, el que dependerá de las materias que con tales sentencias se resuelvan, esto es, de la competencia que ejerzan en cada caso.

La competencia de dichos tribunales ambientales se encuentra señalada, de una manera genérica, en el art. 1 de la LTTA, el cual –tras definirlos como órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema– agrega que su función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento. Más específicamente, el art. 17 de la misma ley regula esa competencia, dividiéndola entre aquellos asuntos propiamente contencioso-administrativos, dentro de las cuales están aquella que se dirigen al conocimiento de reclamaciones y las que se enfocan hacia la autorización de medidas administrativas; y las de daño ambiental, que se relacionan al conocimiento y fallo de las acciones de daño y reparación ambiental¹³. La mayoría de la doctrina y la jurisprudencia nacional estima que la norma del art. 17 no es de carácter taxativo, fundado en el tenor del numeral 8 del referido art. 17 –aquel referido a las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un

¹² CORTE DE APELACIONES DE ANTOFAGASTA (2025) rol ambiental n.º 2-2025.

¹³ RETAMAL (2024) p. 76.

procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental– aplicando el principio de acceso a la justicia consagrado en el ámbito regional en el Acuerdo de Escazú¹⁴.

La LTTA no contiene norma alguna que establezca una clasificación de las distintas resoluciones que dicten los tribunales ambientales en ejercicio de su competencia y solo se limita a utilizar –en el art. 26, que trata sobre “recursos”– la denominación genérica de “resoluciones” y la específica de “sentencia definitiva”, en tres ocasiones seguidas. También la LTTA se refiere a las “sentencias definitivas” en otros artículos del mismo párrafo 2.º. Ello resulta coherente con la normativa, pues a los procedimientos establecidos en esa ley, además de aplicársele las disposiciones pertinentes de la misma, también se les aplican supletoriamente las disposiciones contenidas en los libros I y II del *Código de Procedimiento Civil*, conforme lo dispone el art. 47 de la LTTA. Como se sabe, dentro del libro I del *Código de Procedimiento Civil* está el título XVII, que trata sobre las “Resoluciones judiciales”, estableciendo su art. 158 cuatro tipos de resoluciones judiciales: sentencias definitivas, sentencias interlocutorias, autos y decretos, de las cuales, como se vio, la LTTA solo utiliza la nomenclatura de “sentencia definitiva”, la que es definida por aquella norma procesal como aquella “que pone fin a la instancia, resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio”.

Si bien la LTTA se refiere, como se dijo, en repetidas ocasiones a la “sentencia definitiva” (arts. 19, 21, 23, 46 y particularmente en el art. 26), no lo hace específicamente en la norma que se refiere a la sentencia que “acoge la acción” de reclamación judicial (art. 30), denominándola lacónicamente allí solo como “sentencia”, determinando su extensión y límites, determinando que ella resuelve la controversia. No obstante ese silencio legislativo, la doctrina no ha dudado en denominar a esa sentencia como “definitiva”¹⁵.

Así, la discusión acerca de la naturaleza jurídica de las sentencias dictadas por los tribunales ambientales se ha dado, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, de una manera indirecta, y solo con ocasión del análisis del régimen recursivo en contra de ellas. Sobre ello, Iván Hunter comenta que el diseño institucional previsto por el legislador ha experimentado “ciertos ajustes interpretativos relevantes”¹⁶ a partir de una línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Suprema referida al régimen recursivo contenido en la LTTA, al considerar esta que ciertas resoluciones dictadas por los tribunales ambientales, pese a recaer sobre actos administrativos terminales, no serían sentencias definitivas si no abordan el fondo de la controversia, lo que podría implicar una eventual

¹⁴ DORTA y KÖNIG (2025) p. 132.

¹⁵ BERMÚDEZ (2015) p. 545.

¹⁶ HUNTER (2025a).

infracción al art. 8 del Pacto de Escazú en lo sucesivo. Al respecto, Ariel Espinoza¹⁷ señala que con esa interpretación la Corte Suprema no estaría entrando al fondo de los asuntos ambientales, devolviendo los antecedentes sin pronunciarse, bajo el argumento de que el proceso no ha terminado, generando un “loop permanente”, donde las causas quedan en una suerte de limbo procesal¹⁸. Y esa denegación de acceso a la justicia afecta a una ingente proporción de causas ambientales, pues –como señala Ximena Insunza¹⁹ del total de mil veinte reclamaciones ambientales que ha ingresado a los tribunales ambientales desde su creación en 2012 hasta 2025, cerca del 50 % han concluido en sentencias y de ese total, se han interpuesto recursos de casación en aproximadamente la mitad de los casos, existiendo una tendencia creciente, en los últimos tres años, de aumento en la cantidad de recursos de casación declarados inadmisibles por la Corte Suprema, en términos que en lo que va del año 2025 ya se ha alcanzado el mismo número de inadmisibilidades que durante todo el año 2024.

El argumento principal de la Corte Suprema para declarar esas inadmisibilidades ha sido que el art. 26 de la LTTA circunscribe la procedencia del recurso de casación a infracciones de ley o vulneraciones procesales graves, incorporando la exigencia de que el acto administrativo impugnado debe ser “terminal”, y si no lo es, la sentencia que resuelve la reclamación en su contra no tendría el carácter de “definitiva”. Tal criterio ha sido invocado también, como lo destaca Iván Hunter²⁰, en casos en que se rechazan las reclamaciones fundado en falta de legitimación activa de los reclamantes, aunque ello ponga término al proceso de evaluación. Pero aún más, la Corte Suprema no solo ha exigido ese carácter “terminal” a los actos reclamados para admitir los recursos de casación, sino, también, a aquellos otros ordenados por los tribunales ambientales en ejercicio de su función anulatoria y decisoria, considerando que en tales casos no aborda el “fondo de la controversia”.

Así, *v.gr.*, en la causa rol n.º 197.254-2023 la Corte Suprema declaró inadmisibles los recursos de casación intentados en contra de la sentencia de tribunal ambiental que acogió una reclamación en contra de una resolución de la dirección ejecutiva del SEA, anulándola y retrotrayendo el proceso de evaluación ambiental al momento anterior a la dictación del ICSARA, señalando que dicha sentencia no era definitiva, pues:

“aunque se ha puesto término a los reclamos que se dedujeron ante el Segundo Tribunal Ambiental, la decisión emanada de este organismo jurisdiccional no pone término al procedimiento de calificación am-

¹⁷ ESPINOZA (2025).

¹⁸ Ariel Espinoza es jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

¹⁹ INSUNZA (2025)

²⁰ HUNTER (2025a).

biental, por lo que no es una decisión que corresponda sea revisada por esta Corte Suprema”²¹.

En este caso, los actos administrativos reclamados eran claramente “terminales” dentro del proceso de evaluación ambiental –ya que pusieron fin a dicha evaluación, rechazando las reclamaciones en contra de la Resolución de Calificación Ambiental de la COEVA del Maule, que calificó ambientalmente favorable el proyecto respectivo– y fue la sentencia del tribunal ambiental –al acoger parcialmente la reclamación, anulándola y retrotrayendo el proceso al momento anterior a la dictación del ICSARA complementario– quien reabrió el proceso de evaluación sin que ello haya significado que la “instancia” de la reclamación hubiese quedado sin resolver. Igual criterio sigue en las causas roles n.ºs 38.889-2017, 21.265-2019, 24.001-2019, 23.085-2018, 28.886-2019, 27.083-2019, 44081-2020, 4.222-2021, 10.332-2023.

Tratándose del proyecto Dominga, de las tres oportunidades en que se ha recurrido de casación ante la Corte Suprema, solo en una de ellas el máximo tribunal acogió los recursos (aquellos interpuestos por terceros opositores al proyecto), a pesar de que la sentencia del tribunal ambiental recurrida se encontraba en la misma situación de las sentencias antes citadas, esto es, fue acogida la reclamación y anulada la resolución reclamada, ordenando retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental hasta la etapa posterior a la dictación del ICE (rol n.º 12907-2018). En las otras dos oportunidades la Corte Suprema retomó su doctrina, declarando, en el primer caso (rol n.º 36.972-2021):

“que no se está ante una sentencia definitiva que pueda ser revisable por esta Corte, pues la recurrida no establece una decisión final en el proceso de evaluación ambiental sobre que recae sino, al contrario, deja pendiente su resolución a la autoridad administrativa”,

pese a haber entrado al conocimiento del recurso y, por ende, entenderlo implícitamente admisible y, en el otro caso (rol CS n.º 61.461-2024), que:

“la sentencia impugnada no ha resuelto confirmar ni revocar lo decidido por el Comité de Ministros, sino anular dicha decisión, ordenando un nuevo pronunciamiento del órgano recurrido, de modo que no ha resuelto la cuestión o asunto objeto del juicio, ni ha puesto fin a la instancia”

(/)

“la resolución objetada, desde el punto de vista procesal, no reviste la naturaleza jurídica de ninguna de aquellas a cuyo respecto la ley con-

²¹ CORTE SUPREMA (13/3/2024) sentencia rol CS n.º 197.254-2023.

cede el recurso de casación, puesto que, desde luego, no es una sentencia definitiva; así como tampoco una interlocutoria de aquellas que ponen término al juicio o hacen imposible su continuación”,

sin considerar que las sentencias de reclamación lo son en “única instancia”, no pudiendo jamás ser “confirmadas” o “revocadas”, ya que ese es el efecto propio de una revisión a través de un recurso de apelación.

El criterio sostenido por la Corte Suprema, además de no ser uniforme, es, a nuestro juicio, jurídicamente erróneo, pues al negar la condición de “sentencia definitiva” a aquellas sentencias de tribunales ambientales que resuelven las reclamaciones ambientales la Corte ha confundido gravemente la “instancia” contenciosa administrativa que termina con la sentencia que resuelve dichas reclamaciones (las que se inician con una demanda de reclamación que contiene sus “peticiones concretas”, conforme al art. 27 de la LTTA) con aquella otra “instancia” administrativa que corresponde al procedimiento de evaluación ambiental global que se inicia con la presentación de una declaración de impacto ambiental o un estudio de impacto ambiental, conforme al art. 9 de la Ley n.º 19300. La condición de asunto contencioso-administrativo que tienen los procedimientos de reclamación tramitados ante los tribunales ambientales no modifica su naturaleza jurisdiccional, los cuales deben sujetarse al ordenamiento jurídico-jurisdiccional general, cualquiera sea su naturaleza, debiendo conocer de los asuntos que la normativa ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones, conforme lo dispone el art. 108 del *Código Orgánico de Tribunales*. Así, en una reclamación ambiental la “cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio” –repetiendo la expresión utilizada en el art. 158 del CPC para definir las “sentencias definitivas”– no es la evaluación ambiental integral del proyecto respectivo, que solo compete a las autoridades administrativas señaladas en la ley, sino que es aquella que se configura con la “acción de reclamación” que se ejerce ante los tribunales ambientales, por una parte, y el informe del órgano público que emitió el acto impugnado, por otra, conforme lo señala expresamente el art. 27 de la LTTA. Los tribunales ambientales son solo una parte de un sistema heterocompositivo de solución de controversias específicas que se dan dentro de dicha tramitación global, pero cuya actuación no puede ni pretende substituir la evaluación ambiental global del proyecto respectivo que compete a las autoridades administrativas.

Contribuye a esa conclusión el tenor del art. 30 de la LTTA, al disponer 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”,

lo que marca una significativa diferencia con las sentencias definitivas que resuelven otro tipo de materias, pues en aquellas su contenido específico puede ser tanto anulatorio como modificatorio. La sentencia que, al acoger una reclamación y anular parcialmente el acto administrativo reclamado, dispone su modificación por parte de la administración dentro del proceso de evaluación, no reemplaza procesalmente dicho acto administrativo recurrido –el que sigue constituyendo “la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio”– sino que lo mantiene, siendo su anulación y la orden de su reemplazo el efecto natural de acoger la reclamación respectiva. En todos aquellos casos la sentencia dictada por el tribunal ambiental tendrá el carácter de “definitiva”, pues pondrá fin a la instancia única de reclamación, sin que la calificación del acto administrativo ordenado emitir, entre “terminal” o “trámite”, tenga el efecto de afectar la cuestión o asunto sometido a la competencia del tribunal ambiental.

Por lo demás, debe considerarse que el inciso tercero del art. 26 de la LTTA²² dispone que, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los tribunales ambientales (establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9) y 10) del art. 17), “procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil”, sin agregar ninguna otra condición, de manera que no le cabe al intérprete distinguir entre aquellas sentencias que permiten que el procedimiento de evaluación ambiental continúe con aquellas que no, pues en ambos casos el tribunal ambiental competente resolverá la “cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio”.

El problema generado por el criterio de la Corte Suprema ya comentado llevó a que en el año 2021 se generara una moción parlamentaria por parte de los senadores Juan Ignacio Latorre, Matías Walker y la exsenadora Isabel Allende (*Boletín* n.º 16.204-12), el cual a la fecha de este informe se encuentra en segundo trámite constitucional, que propone modificar el art. 26 de la LTTA, eliminando la palabra ‘definitiva’ señalada a continuación de ‘sentencia’ en tres ocasiones en el actual texto de dicho artículo, a fin de evitar la aplicación de ese criterio y, principalmente, extender la competencia de la Corte Suprema a todas aquellas materias de competencia de los tribunales ambientales, con la sola excepción de aquellas relacionadas con la autorización de medidas provisionales. En el actual trámite legislativo, el jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, abogado Ariel Espinoza, señaló que la eliminación de la expresión “sentencia definitiva” en el art. 26 no era una cuestión meramente formal, sino que respondía a una necesidad práctica dentro del funcionamiento del sistema de justicia ambiental, pues en la actualidad existe un problema

²² Existe un proyecto de modificación del art. 26 de la LTTA, actualmente en segundo trámite constitucional y primero reglamentario.

creciente relacionado con ciertas resoluciones dictadas por los tribunales ambientales:

“ya que en varios casos, estos tribunales emiten sentencias que contienen mandatos dirigidos a la administración, como ordenar la retroacción del procedimiento administrativo, la dictación de un nuevo acto, o su modificación. No obstante, si una de las partes no está de acuerdo con ese mandato, no puede acudir a la Corte Suprema, ya que esta última interpreta que dichas sentencias no son ‘definitivas’ en los términos que exige el Código de Procedimiento Civil. Por ello, simplemente no conoce del recurso”.

Conforme a lo anterior, en nuestra opinión, las sentencias dictadas por los tribunales ambientales que resuelven reclamaciones ambientales tienen, indudablemente, el carácter de “definitiva”, en el sentido señalado en el art. 158 del CPC, pues pone fin a esa instancia, resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio, determinado por la acción deducida y el informe del organismo administrativo que dictó el acto impugnado, conforme lo dispone el art. 27 de la LTTA.

Una situación distinta es lo que ocurre tratándose de sentencias dictadas por tribunales ambientales que resuelven oposiciones a los cumplimientos incidentales de las sentencias sobre reclamaciones, pues en este caso la sala constitucional (tercera) de la Corte Suprema ha señalado sistemática y uniformemente durante la última década que ellas no tienen el carácter de definitivas, sino de interlocutorias que no ponen término al juicio ni hacen imposible su continuación y que, conforme a ello, a su respecto no procede el recurso de casación (sentencias roles n.ºs 13.979-2013, 26.523-2014, 92.835-2016, 10.074-2019, 19.902-2022, 162.177-2022, 210.241-2023 y 60.216-2024).

III. EFECTO DE COSA JUZGADA DE LAS SENTENCIAS

DICTADAS POR LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

EN UN PROCESO DE RECLAMACIÓN

Durante la tramitación del proyecto Dominga se dieron dos instancias de discusión acerca del efecto de “cosa juzgada” de las sentencias dictadas por el tribunal ambiental, ambas conectadas con resoluciones dictadas por el Comité de Ministros que no respetaron las sentencias dictadas previamente por el tribunal ambiental: una dictada en el año 2023, que resolviendo reclamaciones administrativas, calificó de forma desfavorable el proyecto, sin considerar los criterios técnicos contenidos en la sentencia previa del año 2021 y, la otra, dictada en el año 2025, que pretendió dar cumplimiento a la sentencia dictada por

el tribunal ambiental en el año 2024, rechazando reclamaciones administrativas interpuestas, pero incorporando dos compromisos ambientales voluntarios que no fueron parte del proceso de evaluación y que le sirvieron de fundamento para, de nuevo, calificar negativamente el proyecto.

En la primera discusión sobre este tema, la titular del proyecto fundó su reclamación en que la resolución del Comité de Ministros no respetó el efecto de cosa juzgada que emanaba de la sentencia dictada por el mismo tribunal ambiental con fecha 16 de abril de 2021 –que acogió la reclamación del titular y ordenó retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a la fase posterior a la dictación del ICE–, ya que los argumentos técnicos utilizados por dicho órgano administrativo para rechazar el proyecto contrariaban los criterios técnicos y jurídicos que fueron establecidos por el tribunal en parte considerativa de dicha sentencia (considerandos 1.º a 194.º), los que debían ser igualmente cumplidos por la autoridad, pues la sentencia correspondía a un acto procesal complejo e indivisible. Durante la tramitación de dicha reclamación, se acompañaron informes en derecho de los exministros de la Corte Suprema Pedro Pierry y Carlos Künsemüller, quienes sostuvieron que las sentencias judiciales pasadas en autoridad de cosa juzgada son obligatorias y vinculantes para la Administración, la cual no puede dictar un nuevo acto en contrario a lo establecido en dichas sentencias, ya que esto implicaría inmunidad para la autoridad. Para fundamentar la posición contraria, la reclamada acompañó informe en derecho de Jonatan Valenzuela y Flavia Carbonell, en el que se argumenta que los tribunales ambientales no administran ni reemplazan a la Administración, estándoles vedado determinar el contenido discrecional del acto impugnado.

Resolviendo la controversia, la sentencia del tribunal ambiental de fecha 9 de diciembre de 2024 determinó claramente el efecto de la “cosa juzgada” de su sentencia anterior, declarando lo siguiente:

“Vigésimo primero: [...] la extensión del control judicial de los tribunales ambientales sobre el actuar de la administración, desde su origen, fue concebido como uno de carácter amplio, sobre todos los elementos del acto administrativo, incluyendo los aspectos técnicos, fundada en la importancia del rol de los jueces como contrapeso en el sistema democrático y como garantía de tutela judicial efectiva”

(/)

“[...] los informes en derecho de los exministros de la Excm. Corte Suprema Pierry y Künsemüller aciertan al destacar la importancia del control judicial de la actuación administrativa en el Estado de Derecho, tanto para velar por el cumplimiento de la legalidad como para tutelar los derechos de los ciudadanos [...]

(/)

“[...] que el control judicial que realiza esta judicatura, conforme con lo previsto en la Ley N° 20.600 y la historia fidedigna de su establecimiento, es de carácter intenso, cuyo alcance se extiende tanto al ejercicio de potestades regladas como discrecionales, e incluye la revisión de los elementos técnicos necesarios para cumplir con exigencias legales o reglamentarias [...]”

(/)

“[...] una vez que se ha ejercido jurisdicción sobre el acto administrativo cuya revisión judicial ha sido requerida, la Administración debe ajustarse necesariamente a lo establecido por la judicatura, sin apartarse de lo determinado en la sentencia. Una interpretación contraria haría que el control judicial careciera de sentido, ya que no se podría garantizar que el nuevo acto se ajuste a derecho conforme a lo dispuesto por la judicatura. Además, se frustraría la tutela judicial efectiva otorgada por la sentencia al afectado”²³.

La segunda oportunidad en que se abordó el tema fue durante la etapa de cumplimiento incidental de la sentencia, en que el SEA se opuso al mismo, alegando, en primer término, que las normas sobre cumplimiento incidental establecidas en el título XIX del libro I del CPC no eran aplicables a las sentencias dictadas por tribunales ambientales y, en subsidio, que el Comité de Ministros había cumplido con la sentencia definitiva al haber emitido una resolución exenta que se pronunció sobre el proyecto, introduciendo dos nuevas causales de rechazo, no reclamadas administrativamente de manera previa; oponiendo la excepción de pago de la obligación. La titular del proyecto señaló que ello excedía el contenido de la sentencia dictada por el tribunal ambiental cuyo cumplimiento incidental se había ordenado por el mismo tribunal, contrariando el instituto de la cosa juzgada, que opera tanto en el ámbito del derecho administrativo como en el contencioso administrativo. Agregó la titular que la cosa juzgada administrativa implicaba que determinado asunto decidido en la vía administrativa no podía sufrir modificaciones en esta misma vía administrativa, se agotaba, siendo posible solo modificarla por vía jurisdiccional, quien ejerce el control de legalidad del órgano jurisdiccional; acompañando “informe en derecho” del académico Javier Couso, que respaldaba su tesis.

Resolviendo esta nueva controversia, el tribunal ambiental, a través de sentencia de fecha 17 de febrero de 2025 determinó claramente el efecto de la “cosa juzgada” de su sentencia anterior, declarando lo siguiente:

²³ Esta sentencia se encuentra firme, al haber la Corte Suprema declarado inadmisibles los recursos de casación deducidos en su contra por sentencia de fecha 16 de septiembre de 2025, rol CS n.º 61.461-2024

“Vigésimo noveno. De lo expuesto en los considerandos precedentes, este Tribunal colige que sentencias dictadas por los tribunales ambientales en el marco de un contencioso administrativo, tienen fuerza vinculante y obligan a la Administración a adoptar las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento, de manera que el mecanismo de cumplimiento incidental es una vía idónea para asegurar ello, sin que sea necesario iniciar un nuevo proceso judicial. En efecto, la ejecución de una sentencia –como en el caso de autos, una que causa ejecutoria– es el mecanismo idóneo para verificar que se observe el cumplimiento de lo mandato por el Tribunal Ambiental y garantice la protección de los derechos reconocidos en ella, evitando dilaciones innecesarias o reiteración de controversias ya resueltas.

Ello tiene sentido, considerado que, tal como se indicó en el considerando duodécimo, a los tribunales ambientales se les encuentra vedado sustituir a la Administración en la toma de una decisión, cobrando relevancia, en consecuencia, el efectivo cumplimiento de sus sentencias, la posibilidad de que se pueda exigir su cumplimiento, así como permitir que estos puedan verificar si la Administración cumplió efectivamente lo resuelto a través de una sentencia definitiva.

De hecho, si el Tribunal no exige su cumplimiento, la Administración podría, a su sola discreción o voluntad, perseverar en su actuación original, convirtiendo la sentencia dictada en autos en un mero testimonio. Esta circunstancia comprometería el sentido de la tutela judicial efectiva, haciendo ineficaz las potestades jurisdiccionales otorgadas a los Tribunales Ambientales y pondría en entredicho la efectividad práctica de sus sentencias.

Trigésimo. Como corolario de lo anterior, es importante señalar que reabrir la discusión sobre cuestiones decididas mediante un fallo definitivo, a través de un nuevo procedimiento contencioso administrativo, sería contrario al principio de cosa juzgada, afectando no solo la estabilidad del ordenamiento jurídico, sino también la seguridad jurídica, generando una carga a los administrados de reclamar judicialmente cada vez que la Administración incumpla un fallo de un tribunal ambiental”²⁴.

Esta discusión sobre el alcance de la cosa juzgada en materia contenciosa administrativa ambiental es inédita en los procesos tramitados ante nuestros tribunales ambientales, siendo, además de novedosa, de la mayor relevancia jurídica. En definitiva, se trata de precisar, dentro del procedimiento contencioso administrativo ambiental chileno, lo que la doctrina ha denominado la “identidad

²⁴ Esta sentencia del Primer Tribunal Ambiental fue apelada y se encuentra pendiente de resolver ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol ambiental n.º 2-2025

objetiva de la cosa juzgada”, la que se estima no puede configurarse de una simple comparación literal entre lo fallado con anterioridad y la causa pedir y el petitum de lo solicitado, habiendo señalado Andrés de la Oliva que “por imperativo lógico, la cosa juzgada comprende lo que esté implícita, pero necesaria e inescindiblemente afirmado por la negación que aquella puede contener”²⁵.

Al respecto, Iván Hunter²⁶ señala que en el derecho comparado se ha elaborado la teoría de la *cosa juzgada implícita o virtual*, conforme a la cual la cosa juzgada produce efectos extensivos, y abarca no solo aquellos motivos de ilegalidad que fueron efectivamente invocados y resueltos en los recursos administrativos y judiciales, sino, además, todos aquellos que pudieron ser alegados y esgrimidos y no lo fueron, de manera tal que el pronunciamiento judicial no solo cubriría lo efectivamente deducido y resuelto por el tribunal, sino, además, todo aquello que pudo hacerse valer en las instancias anteriores, aunque no se haya hecho; siendo razonable entender que la cosa juzgada produce un importante efecto preclusivo sobre la argumentación jurídica, científica y técnica.

En materia civil, la jurisprudencia chilena ha desarrollado el concepto de “cosa juzgada extendida”, cuya premisa es que la cosa juzgada impide que se dicte una nueva decisión sobre una materia ya debatida y resuelta por un fallo firme entre sujetos determinados, para lo cual sus efectos no se limitan a lo que fue expresamente discutido y decidido, sino que también abarcan lo que pudo y debió haberse alegado en el proceso anterior. Aplica, así, el brocardo de origen italiano de que la cosa juzgada cubre tanto lo deducido como lo deducible (“Il giudicato copre el dedotto e il deducibile”)²⁷.

Parece acertado lo resuelto por el Primer Tribunal Ambiental en este caso sobre los alcances de la cosa juzgada de las sentencias dictadas por los tribunales ambientales, ya que, efectivamente, lo contrario significaría que la autoridad tendría una licencia de corso para eludir el cumplimiento de lo resuelto jurisdiccionalmente por dichos tribunales, dictando nuevos actos en contrario a lo establecido en las respectivas sentencias, otorgándole a dicha autoridad una inmunidad que la ley no le reconoce.

CONCLUSIONES

1. Nuestra opinión es que las sentencias dictadas por los tribunales ambientales que resuelven reclamaciones ambientales tienen el carácter de “definitiva”, en el sentido señalado en el art. 158 del CPC, pues pone

²⁵ DE LA OLIVA (1991) p. 56.

²⁶ HUNTER (2023), citando a TAPIA (2000) pp. 156-157.

²⁷ Citada en CORTE SUPREMA (3/2/2025), sentencia rol n.º 154546-2023.

fin a esa instancia, resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio.

2. La Corte Suprema ha hecho una errada interpretación del art. 26 de la LTTA, al exigir requisitos no establecidos en dicha norma para la admisibilidad de los recursos de casación interpuestos en contra de las sentencias de reclamación ambiental.
3. Respecto del efecto de las sentencias definitivas firmes dictadas por los tribunales ambientales, estimamos que de ellas dimanen el efecto de la cosa juzgada tanto de manera directa como de manera “extendida”, ya que la finalidad del legislador es impedir que se dicte una nueva decisión sobre una materia ya debatida y resuelta por un fallo firme, sin que sus efectos se limiten a lo expresamente discutido y decidido, sino también a todo aquello que pudo ser alegado y esgrimido en las instancias anteriores, aunque no se haya hecho.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ, Jorge (2015): *Fundamentos de derecho ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición).
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés (1991): *Sobre la cosa Juzgada* (Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces).
- DORTA, Álvaro y KÖNIG, Eduardo (2023): “Delimitación de la competencia del contencioso administrativo ambiental en la jurisprudencia de los tribunales ambientales”, *Revista de Estudios de la Justicia* (Universidad de Chile), Núm. 39.
- ESPINOZA, Ariel (2025): exposición ante la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, en sesiones de fechas 14 de abril, 12 de mayo, 4 de junio, y 23 de julio de 2025, sobre el proyecto que modifica la ley N° 20.600. En “Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el proyecto que modifica la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, en materia de procedencia del recurso de apelación y casación en los casos que indica”. *Boletín* n.º 16.204-12”. Disponible en www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=84480&prmTipo=INFORME_COMISION [fecha de consulta: 10 de octubre de 2025].
- HUNTER, Iván (2025a): “Informe en Derecho”, acompañado el 6 de enero de 2025 al proceso de evaluación ambiental del proyecto Dominga. Disponible en <https://snifa.sma.gob.cl/General/Descargar/20612081437> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2025].
- HUNTER, Iván (2025b): “El régimen recursivo en la justicia ambiental especializada: riesgos para la coherencia y eficacia del sistema”. Disponible en www.derecho.uach.cl/index.php/53-columnasdeopinion/4040-el-regimen-recursivo-en-la-justicia-ambiental-especializada-riesgos-para-la-coherencia-y-eficacia-del-sistema.html [fecha de consulta: 10 de octubre de 2025].

INSUNZA, Ximena (2025): exposición ante la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, en sesiones de fechas 14 de abril, 12 de mayo, 4 de junio, y 23 de julio de 2025, sobre el proyecto que modifica la ley N° 20.600, en “Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el proyecto que modifica la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, en materia de procedencia del recurso de apelación y casación en los casos que indica”, *Boletín* n.º 16.204-12. Disponible en www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=84480&prmTipo=INFORME_COMISION [fecha de consulta: 14 de octubre de 2025].

COUSO, Javier: “Informe en Derecho”, acompañado a la causa R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental, fojas 7514. Disponible en www.portaljudicial1ta.cl/sgc-web/ver-causa.html?rol=R-95-2023 [fecha de consulta: 14 de octubre de 2025].

PIERRY, Pedro: Informe en Derecho “Sobre los límites de los actos administrativos ambientales discrecionales del Comité de Ministros”, acompañado a la causa R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental, fojas 3823. Disponible en www.portaljudicial1ta.cl/sgc-web/ver-causa.html?rol=R-95-2023 [fecha de consulta: 14 de octubre de 2025].

RETAMAL, Jorge (2024): *Los tribunales ambientales chilenos* (Santiago, Aranzadi).

Jurisprudencia

CORTE DE APELACIONES DE ANTOFAGASTA (2025): rol ambiental n.º 2-2025 sin fecha de sentencia aún.

CORTE SUPREMA (2019): rol CS n.º 12907-2018 de 26 de septiembre de 2019.

CORTE SUPREMA (2022): rol CS n.º 36.972-2021 de 18 de mayo de 2022.

CORTE SUPREMA (2024) sentencia rol CS n.º 197.254-2023. Ilustre Municipalidad de Teno con Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental de 13 de marzo de 2024.

CORTE SUPREMA (2025): rol n.º 154546-2023 de 3 de febrero de 2025.

CORTE SUPREMA (2025): sentencia rol CS n.º 61.461-2024 de 16 de septiembre de 2025.

PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL (2018): rol n.º 1-2017 de 27 de abril de 2018.