

**INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES** recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de procedencia del recurso de casación en los casos que indica.

**[BOLETÍN N° 16.204-12](#)**

---

**[Objetivos](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) / [Propuesta de Cambio de Nombre](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General](#) / [Discusión en Particular](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).**

#### **HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción, con urgencia "simple".

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió el presente proyecto en general y en particular a la vez, por tratarse de un proyecto de ley de artículo único. En virtud de lo anterior, la Comisión acordó establecer un plazo interno de indicaciones, luego del cual se recibió una indicación. Se deja constancia, asimismo, de que la propuesta legal resultó aprobada en general por la unanimidad de sus miembros presentes, 4x0.

- - -

#### **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Separar claramente la procedencia del recurso de apelación y el recurso de casación en materia ambiental, así como consagrar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de competencia de los Tribunales Ambientales, incluyendo aquellas reguladas en leyes especiales.

- - -

## CONSTANCIAS

- [Normas de quórum especial](#): Sí.
- [Consulta a la Excma. Corte Suprema](#): Sí hubo.
- [Proposición de cambio de nombre del proyecto](#): Sí hubo.

- - -

## NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo único del proyecto de ley tiene carácter orgánico constitucional en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

- - -

## CONSULTA EXCMA. CORTE SUPREMA

Se hace presente que la Comisión envió un oficio solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto del texto que se propone, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 77 de la Carta Fundamental, y por el artículo 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en la organización o atribuciones de los tribunales de justicia.

Posteriormente, el Máximo Tribunal emitió su opinión en torno al proyecto de ley en estudio, mediante [Oficio N° 274-2023](#), de fecha 11 de octubre.

- - -

## PROPUESTA DE CAMBIO DE NOMBRE DEL PROYECTO

Respecto al título del proyecto, se aprobó la propuesta del Honorable Senador señor Latorre para modificarlo por el siguiente:

“Proyecto de ley 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.”

- - -

## **ASISTENCIA**

### **- Senadores y Diputados no integrantes de la Comisión:**

Honorable Senador señor De Urresti.

### **- Representantes del Ejecutivo e invitados:**

Del Ministerio del Medio Ambiente: el Jefe de la División Jurídica, señor Ariel Espinoza y los asesores legislativos, señores Ignacio Martínez y Rodrigo Pérez.

Del Servicio de Evaluación Ambiental: la Directora Ejecutiva, señora Valentina Durán; la Jefa (S) de la División Jurídica, señora Camila Palacios, y el jefe de gabinete, señor Matías Ortiz.

De la Superintendencia del Medio Ambiente: la Superintendente, señora Marie Claude Plumer; la abogada de la Fiscalía, señora Katharina Buschmann, y el jefe de gabinete, señor Felipe García.

Del Consejo de Defensa del Estado: la Jefa de la Unidad de Medio Ambiente, señora Natalia Alfieri.

De Medio Ambiente Urbano Proyectos S. A., el Gerente y abogado ambientalista, señor Jorge Cash, y la asesora, señora Paula Guzmán.

Del Primer Tribunal Ambiental: la Ministra Presidenta, señora Sandra Álvarez, y el Ministro en Ciencias, señor Marcelo Hernández.

Del Segundo Tribunal Ambiental: el Ministro Presidente (S), señor Cristian Delpiano.

Del Tercer Tribunal Ambiental: el Ministro Presidente, señor Javier Millar.

De la Pontificia Universidad Católica de Chile: el Director del programa Derecho y Medio Ambiente y académico, señor Ricardo Irarrázabal.

De la ONG Fima Chile: el Director Ejecutivo, señor Ezio Costa.

De la Universidad de Chile: la académica e investigadora del Centro de Derecho Ambiental, señora Ximena Insunza y el académico, señor Javier Vergara.

De la Red Plurinacional de Humedales: los representantes, señores Rodrigo Vallejos y Vicente Bardales.

**- Otros**

Asesores legislativos parlamentarios: de la oficina del Honorable Senador Latorre, señor Jorge Díaz; de la oficina del Honorable Senador Gahona, señor Benjamín Rug; de la oficina de la Honorable Senadora Allende, señor Javier Bravo; de la oficina de la Honorable Senadora Núñez, señora Johana Godoy; de la oficina del Honorable Senador Walker, señor Ignacio Ortega; de la oficina del Honorable Senador De Urresti, señora Fernanda Valencia.

De la Fundación Jaime Guzmán, el asesor señor Marcial García.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el asesor legislativo señor Cristian Abarca.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista señor Enrique Vivanco.

- - -

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración la [moción](#) de los Honorables Senadores señor Latorre, señora Allende y señor Walker.

La moción que da origen al presente proyecto de ley señala que la [ley N°20.600 en su artículo 26](#) dispone de un sistema recursivo acotado para la revisión de sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales por parte de la Excelentísima Corte Suprema. En concreto, dicha disposición consagra que el recurso de casación en el fondo procederá en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales en todas las materias de su competencia establecidas en el [artículo 17](#) de la misma ley, con excepción del numeral 4, referido a la autorización por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) de ciertas medidas provisionales, suspensiones y/o de la aplicación de sanciones que requieran la consulta en sede jurisdiccional y también el numeral 11, que se refiere a “los demás asuntos que las leyes señalen”, en igual sentido, también se excluye la aplicación del recurso de casación en la forma.

Por otro lado, leyes especiales como la ley [N° 21.202](#) que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, no regula el sistema recursivo. Así, la citada ley señala que la resolución que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano puede ser reclamada ante el Tribunal Ambiental, mas no se indica qué recurso procede en contra de la sentencia definitiva.

Se agrega que, durante la tramitación de dicha ley, la Corte Suprema emitió un [informe](#) en el cual señala que, en virtud del texto legal, no procede el recurso de casación, haciendo la prevención de que cualquier modificación o ampliación de la competencia de los Tribunales Ambientales, debería ir acompañada con una reforma en el artículo 17 de la ley N°20.600. La misma situación ocurre con la [ley N° 20.920](#), que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (REP).

Dicha posición se ha manifestado por parte de la Corte Suprema en diversos casos que han sido sometidos a su conocimiento, no solo respecto al recurso de casación, sino también respecto al recurso de queja, aunque aún no se observa un criterio estándar respecto de las inadmisibilidades, rechazos y los conocimientos de fondo que realiza la misma Corte sobre las quejas relativas a los fallos de los Tribunales Ambientales en caso de declaratorias de humedales urbanos.

Con todo lo señalado, se advierte que existe un problema en la normativa vigente en relación al sistema recursivo disponible para las leyes especiales en materia ambiental, generando falta de certeza. Lo anterior, pugna con el derecho al debido proceso consagrado en el [artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República](#).

Conforme a lo señalado, los autores del presente proyecto de ley proponen establecer la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias definitivas emanadas de los Tribunales Ambientales, en los casos contemplados en el numeral 11 del artículo 17 de la Ley N°20.600, que se refiere a “los demás asuntos que señalen las leyes”, salvo expresa mención en contrario, con el objetivo de obtener certeza jurídica y una adecuada protección al debido proceso.

- - -

## **ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE**

Durante la discusión en general y particular, se revisó el sistema recursivo en materia ambiental, identificándose diversas problemáticas

vinculadas a las leyes especiales, motivo por el cual existió consenso en la pertinencia del presente proyecto. Además, se evidenciaron otras problemáticas que podrían ser resueltas por medio de la modificación legal propuesta.

- - -

## DISCUSIÓN EN GENERAL<sup>1</sup>

A.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

Antes de iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, el **Honorable Senador señor De Urresti** manifestó su preocupación por la posibilidad de que al consagrarse el recurso de casación se genere un obstáculo para las personas con menos acceso a la justicia por motivos económicos, favoreciendo así a las empresas que reclaman en contra de decisiones adoptadas por la autoridad medioambiental.

Dando inicio al estudio de la iniciativa, la Comisión recibió en audiencia al **Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza**, el que expuso acompañado de un [documento en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación dando cuenta del contexto normativo, recordando que el año 2012 se publicó la [ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales](#) generando un sistema de reclamación para asuntos ambientales que integró además un sistema recursivo especial, distinto de los recursos de casación. Agregó que el 2016 se publicó la [ley N° 20.920 Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje](#) y durante el 2020 se publicó la [ley N° 21.202 que modifica diversos](#)

---

<sup>1</sup> A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-09-04/081059.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-09-05/093744.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-09-26/074222.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-10-02/085744.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-10-10/095558.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-11-28/074237.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-12-11/105528.html>

[cuerpos legales con el objetivo de proteger Humedales Urbanos](#), normas que no contemplan una regla explícita sobre el recurso de casación. En añadidura, mencionó la entrada en vigor en Chile del Acuerdo de Escazú, que tiene dentro de sus pilares el acceso a la justicia en asuntos ambientales, lo que contempla las vías recursivas, tanto administrativas como judiciales.

En la práctica, indicó que esto ha generado diversos procesos judiciales, informando de diversos recursos vinculados a declaratorias de humedales urbanos ante la Corte Suprema, los que incluyen 2 recursos de casación declarados inadmisibles, 3 recursos de queja declarados inadmisibles, o desechados, 1 recurso de queja rechazado y 1 recurso de queja, que se encuentra en acuerdo.

Respecto al punto, el **Honorable Senador señor De Urresti** consultó quiénes eran los intervinientes que presentaron dichos recursos.

En respuesta, el **Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** precisó que la mayoría de los recursos fueron interpuestos por inmobiliarias, frente a una declaración de humedal urbano, aunque añadió que también ha habido reclamos por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

Volviendo al punto de la jurisprudencia, destacó que los recursos presentados ante la Corte Suprema han sido rechazados, y la última opción, que corresponde al recurso de queja, se ha entendido que no procede, ya que retrotrae los expedientes.

Como consecuencia de lo anterior, hizo notar que se ha intentado construir una vía recursiva paralela a la institucionalidad del Tribunal Ambiental a través de la Corte de Apelaciones, presentándose múltiples recursos de apelación, los que han obtenido diversos resultados. Indicó que, frente a una declaración de inadmisibilidad, se presentó un recurso de hecho, buscando así que el superior jerárquico pueda conocer del asunto y, eventualmente, llegar a la Corte Suprema.

Finalmente, expuso algunos comentarios al proyecto de ley, asegurando que éste permitiría tener un mismo sistema recursivo general para las sentencias del Tribunal Ambiental, lo que se alinea con el Acuerdo Regional sobre Justicia Ambiental; también permitiría unificar criterios de los tres Tribunales Ambientales; mantener la exclusión de las resoluciones sobre medidas provisionales, lo que resulta coherente con su naturaleza; y, por último, advirtió que se debe considerar que esta modificación tiene impacto en otras regulaciones, más allá de Ley REP y Ley de Humedales Urbanos, influyendo también en las normas que se dicten en el futuro, lo que consideró apropiado.

A continuación, la Comisión recibió en audiencia al **abogado ambientalista, señor Jorge Cash**, quien expuso acompañado de una [presentación en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación recordando su participación en la tramitación de la ley que creó los Tribunales Ambientales. Indicó, a modo de contexto, que el año 2005 Chile recibió una evaluación de desempeño ambiental, la que, entre otras cosas, señalaba que el país debía contar con un órgano de inspección ambiental, siendo un requisito para que Chile pudiera formar parte de la OCDE como miembro pleno. A raíz de lo anterior, se tramitaron en tiempo récord las leyes que dieron origen a la institucionalidad ambiental actual, lo que fue fruto de un gran acuerdo político transversal. En consecuencia, afirmó que es entendible que existan falencias en la institucionalidad ambiental, por lo que celebra la presentación de iniciativas que apunten a solucionarlas, tal como el proyecto en estudio.

Pasando al análisis de la moción, señaló que su objetivo es fijar el sentido y alcance del N° 11 del artículo 17 de la ley N° 20.600 a través de una modificación al inciso 3° del artículo 26 de dicha norma, de manera que exista una competencia residual para la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias definitivas de los Tribunales Ambientales, en aquellos casos en que la respectiva ley especial no lo contemple.

Se detuvo en el inciso 3° del artículo 26 de la ley N° 20.600, el que, de aprobarse la iniciativa, quedaría de la siguiente forma: “En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, procederá el recurso de casación en el fondo, con excepción del numeral 4) del artículo 17, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil”.

Respecto a dicho inciso, comentó que el alcance de la modificación abarca las sentencias definitivas dictadas en procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales.

A continuación, señaló que existen dos formas de afrontar la problemática: mediante una modificación legal o haciéndose cargo de la jurisprudencia sostenida por la Corte Suprema respecto a ciertos procedimientos que son retrotraídos.

Luego, mencionó los procedimientos contenidos en la ley N° 20.600, asociados a la competencia de los Tribunales Ambientales: reclamaciones que proceden en general en contra de actos de la administración; solicitudes que proceden en contra de procedimientos de la Superintendencia y daño ambiental, procedimiento que sigue su carril propio. Por otro lado, como competencia residual, el artículo 17 señala “Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes”.

Vinculado a lo anterior, cuestionó si en los demás asuntos que señalen las leyes, donde se establezca un recurso de reclamación en contra de las sentencias definitivas del Tribunal Ambiental ¿se entiende que procede también el recurso de casación?

Al respecto, señaló que es discutible y la Corte Suprema hizo una prevención durante el trámite legislativo de la ley sobre protección de humedales urbanos, señalando que la ley no contempla la procedencia del recurso, por lo tanto, no aplica respecto de humedales urbanos. En ese sentido, afirmó que el Gobierno fue advertido de esta situación, sin embargo, se priorizó el cumplir con los objetivos asociados a la estrategia climática de largo plazo contenida en la [ley Marco de Cambio Climático](#) (LMCC), que establece que Chile debe declarar 100 mil hectáreas de humedales urbanos al año 2050, en el marco de la meta de carbono neutralidad, por tanto, se optó por un criterio político.

De todas formas, afirmó que la problemática no se agota en lo anterior, ya que la misma Corte Suprema mantiene un criterio general respecto a la procedencia del recurso de casación cuando los Tribunales Ambientales retrotraen el procedimiento de evaluación ambiental o de tramitación ambiental de un acto administrativo, señalando que no existe sentencia definitiva, por lo que no es procedente el recurso. En ese entendido, opinó que se requiere una modificación legal explícita para superar el círculo que se genera con dicha doctrina.

A continuación, se refirió a los criterios empleados en el proyecto minero portuario Dominga, repasando brevemente la historia del caso:

i.- Ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en septiembre del año 2013;

ii.- Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la región de Coquimbo emite un informe consolidado de evaluación ambiental (ICE) favorable el 24 de febrero de 2017;

iii.- La Comisión de Evaluación Local (COEVA) de la región de Coquimbo rechaza el proyecto con fecha 9 de marzo de 2017 a través de Resolución de Calificación Ambiental (RCA) N° 0025 de 14 de marzo de 2017;

iv.- Titular presenta recurso de reclamación ante el Comité de Ministros con fecha 2 de mayo de 2017. Se presentaron además 4 reclamaciones por parte de terceros;

v.- Con fecha 13 de octubre de 2017, el Comité de Ministros rechaza la reclamación del titular, confirmando el rechazo de la COEVA de la región de Coquimbo y se acogen parcialmente reclamaciones;

vi.- Con fecha 1 de diciembre de 2017 el titular interpuso un recurso de reclamación ante el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta;

vii.- Con fecha 27 de abril de 2018, el Tribunal Ambiental de Antofagasta acoge la reclamación del titular, ordenando anular la resolución de rechazo del Comité de Ministros y de la COEVA de la región de Coquimbo, como también, retrotraer el procedimiento administrativo para nueva votación de la COEVA;

viii.- Con fecha 18 de mayo de 2018, se interponen 5 recursos de casación ante la Excm. Corte Suprema por distintos opositores al proyecto, en contra de la sentencia del Tribunal Ambiental de Antofagasta;

ix.- Con fecha 26 de septiembre de 2019, la Corte Suprema resuelve los recursos de casación, rechazando las casaciones formales y acogiendo las de fondo, anulando la sentencia del Tribunal Ambiental. En su sentencia de reemplazo, ordena a dicho Tribunal pronunciarse sobre el fondo de las materias reclamadas;

x.- Con fecha 16 de abril de 2021, el Tribunal Ambiental de Antofagasta cumple lo ordenado por la Corte Suprema y se pronuncia sobre el fondo de las materias reclamadas, reafirmando su decisión de abril de 2018. Es decir, acoge la reclamación del titular, anula la decisión del Comité de Ministros y de la COEVA 2017, y ordena que se proceda a una nueva votación de la COEVA;

xi.- Con fecha 5 de mayo de 2021, se deducen nuevamente una serie de recursos de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema en contra de la segunda sentencia del Tribunal Ambiental de Antofagasta;

xii.- Con fecha 1 de agosto de 2021, en cumplimiento del fallo del Tribunal Ambiental de 16 de abril de 2021, la COEVA califica favorablemente el proyecto por 11 votos a 1 (en contra el Delegado Presidencial). RCA N° 161 de 24 de agosto de 2021);

xiii.- Con fecha 17 de diciembre de 2021, la Dirección Ejecutiva del SEA admitió a trámite 26 recursos de reclamación presentados en contra de la RCA, para que sean conocidos por el Comité de Ministros;

xiv.- Con fecha 18 de mayo de 2022, la Corte Suprema resuelve los recursos de casación presentados en mayo de 2021, señalando que, dado el fallo del Tribunal Ambiental que ordena retrotraer el procedimiento y proceder a una nueva votación de la COEVA, el procedimiento administrativo sigue abierto pudiendo las partes recurrir al Comité de Ministros de dicha decisión;

xv.- Con fecha 18 de enero de 2023, el Comité de Ministros, en base a los informes de los organismos técnicos con competencia ambiental y al análisis y recomendaciones del SEA, de manera unánime, resolvió acoger los doce recursos de reclamación y, en consecuencia, calificar desfavorablemente el Proyecto Dominga;

xvi.- Con fecha 15 de agosto de 2023, fue admitida a trámite por el Primer Tribunal Ambiental una nueva reclamación que ingresó la empresa Andes Iron por el rechazo del Comité de Ministros.

Entonces, apuntó que nuevamente se generará el mismo círculo de acciones, ya que los actores perjudicados por la sentencia del Tribunal Ambiental recurrirán a la Corte Suprema, generándose una nueva incertidumbre.

En este contexto, invitó a cuestionar cuándo se está en presencia de una sentencia definitiva de los Tribunales Ambientales, y si existe cosa juzgada en materia ambiental, asunto que, en su opinión, pone en peligro el debido proceso.

A mayor abundamiento, se refirió al procedimiento declaratorio de humedales urbanos, respecto al cual destacó que corresponde al reclamante “afectado” desvirtuar la presunción de legalidad de la declaración administrativa del humedal urbano ([artículo 3 de la ley N° 19.880](#)), en la práctica, a través de informes técnicos altamente costosos, que en muchos casos permiten acreditar la ilegalidad técnica de la decisión y su nulidad, sin compensación asociada, plazos de paralización, costo de informes u otras pérdidas patrimoniales. En definitiva, opinó que existe un problema en la forma en que está funcionando la institucionalidad ambiental.

También destacó la obligación de descartar –previo ingreso al SEIA– afectaciones a un humedal urbano; que en el marco del SEIA, los proyectos o actividades que puedan ejecutarse “en” o “sobre” un humedal urbano quedan en los hechos inviables; que los criterios de fiscalización y sanción por parte de la SMA asociados a potenciales afectaciones a humedales urbanos, trasladan en los hechos la carga de la prueba técnica a los fiscalizados; las sentencias de los Tribunales Ambientales que acogen las reclamaciones, en la inmensa mayoría de los casos, desafectan transitoriamente el área afectada por el humedal urbano, ordenando retrotraer el procedimiento, manteniendo la incertidumbre respecto a la posibilidad de utilizar el suelo; el derecho de propiedad y libertad económica no se ven afectados en su esencia, toda vez que, los afectados únicamente deberán, eventualmente, someterse a un régimen de permisos del SEIA.

Al finalizar su presentación, recomendó aprobar la modificación legislativa que se propone, precisando el sentido y alcance de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales cuando éstas ordenan

retrotraer el procedimiento administrativo de tramitación ambiental u ordenan retrotraer la evaluación ambiental a una etapa determinada en el marco del SEIA.

En la misma línea, presentó las siguientes alternativas:

i.- Permitir que los Tribunales Ambientales reemplacen íntegramente el contenido técnico de la administración, modificando el [artículo 30 de la ley N° 20.600](#).

ii.- Señalar expresamente que las resoluciones de los Tribunales Ambientales que ordenen retrotraer el procedimiento administrativo, son para todos los efectos sentencias definitivas y, por tanto, procede el recurso de casación en su contra.

A continuación, el **Honorable Senador señor De Urresti** hizo hincapié en que los terrenos declarados humedales urbanos no pierden valor, ya que siempre fueron humedales, solo se deben modificar las actividades que se pueden realizar en dicho lugar, perdiendo solo su valor inmobiliario, pero conservando diversas posibilidades, especialmente en materia de conservación. Llamó la atención respecto a la oposición que ha sufrido la ley sobre humedales urbanos, la que ha generado anticuerpos en diversos sectores, lo que consideró curioso.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Gahona** comentó que, a su entender, el proyecto en estudio no apunta a evaluar la calidad de la ley sobre humedales urbanos, sino que se enfoca en mejorar el debido proceso en materia ambiental.

Respecto al derecho de propiedad, opinó que efectivamente se afecta, tal como sucede con las líneas de transmisión. Por ese motivo, la iniciativa apunta a que se respete el debido proceso, para entregar certeza jurídica a las personas que ven afectados sus derechos.

A su turno, el **Honorable Senador señor Walker** resaltó que el objetivo del proyecto es contribuir a dar certeza jurídica al sistema recursivo, resguardando la garantía constitucional de un racional y justo procedimiento.

Seguidamente, el **Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** indicó que buenos casos hacen mal derecho, por lo que fijarse demasiado en los detalles de un solo caso genera que se pierda perspectiva de la generalidad.

Luego, señaló que el Ministerio está en contra de apuntar a la ley de humedales urbanos como una norma que atenta contra la propiedad, ya que es imposible concebir la continuidad de la vida humana sin proteger dichos

ecosistemas, además, los tribunales así lo han declarado, señalando que no obsta a la propiedad la declaración de humedal urbano.

Por otro lado, declaró que, sin un sistema recursivo claro, se pueden generar dos fenómenos: que los litigantes busquen salidas por fuera del sistema; y que no quede asentada una unificación de criterios, lo cual es muy relevante. Respecto a lo último, dio como ejemplo la causa que actualmente presenta un recurso de queja, el que se encuentra en acuerdo. Dicho recurso fue impulsado por el Ministerio de Medio Ambiente a través del Consejo de Defensa del Estado debido a que en los fallos del Tribunal Ambiental se incorporaron criterios que dicha Cartera no comparte, ya que no son propios de la regulación de humedales urbanos, por ejemplo, se indicó que debían tomarse en cuenta otros criterios no contenidos en la norma especial, como la escasez de suelos para la construcción de viviendas sociales.

En definitiva, opinó que es un asunto complejo y consideran que unificar criterios a través del recurso de casación puede ser positivo.

Por su parte, el **abogado ambientalista Jorge Cash** reiteró que la discusión no gira en torno a los humedales urbanos y su gran valor ambiental, sino que el objetivo de la iniciativa es corregir una deficiencia en el proceso judicial ambiental, que afecta a todos los actores.

En la siguiente sesión, la Comisión recibió a los Ministros de los Tribunales Ambientales, comenzando por la **Ministra Presidenta del Primer Tribunal Ambiental, señora Sandra Álvarez** quien expuso acompañada de un [documento en formato PowerPoint](#).

Inició su intervención indicando que el proyecto de ley en estudio viene a subsanar una situación de hecho, que implica una especie de indefensión para los actores involucrados, por lo que valora positivamente la moción.

Luego, repasó el contenido del artículo 17 de la ley N° 20.600 que fija la competencia de los Tribunales Ambientales, consistente en conocer sobre Decretos Supremos de normas primarias o secundarias, de emisión, declaración de zona latente o saturada y planes de prevención o descontaminación; demandas por reparación del medio ambiente dañado; resoluciones de procedimientos de evaluación de impacto ambiental; resoluciones de la SMA; autorización previa o revisión en consulta de medidas y sanciones aplicadas por la SMA; resoluciones de procedimientos administrativos de invalidación; actos administrativos de Ministerios o servicios públicos que implementen normas de calidad, emisión o planes; Decretos Supremos sobre normas de emisión de gases de efecto invernadero; resoluciones de procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases y conocer de los demás asuntos que señalan las leyes.

En la misma línea, el artículo 11 de la misma ley entrega competencia a los Tribunales Ambientales en relación a leyes especiales: [ley N° 20.920](#) que establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje (REP), [ley N° 21.202](#) que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, [ley N° 21.255](#) que establece el Estatuto Chileno Antártico, la [ley N° 21.455](#) Marco de Cambio Climático (LMCC) y la [ley N° 21.600](#) que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP).

Seguidamente, se refirió al sistema recursivo de la ley N° 20.600, contenido en su artículo 26, que señala que las materias contenidas en el artículo 17, en particular las asociadas a resoluciones y sentencias definitivas que puedan afectarlas, con excepción del número 4, están afectas y pueden ser objeto de un recurso de casación, tanto en la forma como en el fondo. En cuanto a las sentencias interlocutorias, indicó que pueden ser objeto de un recurso de apelación.

En cuanto al sistema recursivo de las leyes especiales mencionadas, la regulación es diversa:

i.- En la ley REP no regularon recurso en contra de la sentencia del Tribunal Ambiental.

ii.- En la ley de humedales urbanos no se remite ni se modifican las normas de la ley N° 20.600. Ante ese escenario, la Corte Suprema ha señalado que no procede el recurso de casación al no existir texto expreso.

iii. La ley sobre el Estatuto Chileno Antártico se remite a las normas de procedimiento de la ley N°20.600. En cuanto al régimen de impugnación de los actos de la SMA, se remite a las normas de la ley orgánica de la SMA. Por tanto, se aplica el artículo 17 N°3 de la ley N°20.600, siendo procedente el recurso de casación en el fondo y en la forma.

iv.- La LMCC modificó la ley N° 20.600 incorporando los numerales 9 y 10 a los artículos 17 y 26, haciendo procedente la casación en el fondo y forma.

v.- Finalmente, en la ley del SBAP se reguló los recursos contra la sentencia del Tribunal Ambiental remitiéndose a las normas de la ley N° 20.600, siendo procedente así el recurso de casación en la forma y fondo.

En cuanto al texto del proyecto propuesto, señaló que lo consideran muy adecuado, por lo que no tienen observaciones.

Finalmente, destacó que, con la aprobación de esta iniciativa, se permitiría a la Corte Suprema conocer los recursos de casación en el fondo en

contra de sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales, conforme a leyes especiales que no regularon adecuadamente el sistema recursivo, ni se remitieron a la ley N° 20.600 o modificaron sus norma, así como también subrayó que con esta modificación no se supedita el “derecho al recurso” a la técnica legislativa de futuras leyes que pudieran otorgar nuevas competencias a los Tribunales Ambientales.

Complementando lo anterior, el **Ministro de Ciencias del Primer Tribunal Ambiental, señor Marcelo Hernández** agregó que la aprobación de este proyecto de norma legal iría en línea con los tratados internacionales ratificados por Chile y permitiría a los actores socio ambientales escalar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que considera muy necesario.

A continuación, el **Ministro Presidente (S) del Segundo Tribunal Ambiental, señor Cristian Delpiano** intervino acompañado de una [presentación en formato PowerPoint](#).

Al inicio de su exposición, se refirió al régimen recursivo del artículo 26 de la ley N° 20.600, que considera la creación de órganos jurisdiccionales especiales, que se encuentran sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. De esto, indicó, se desprenden dos consecuencias: la primera es que los Tribunales Ambientales se encuentran sometidos al control disciplinario de la Corte Suprema, lo que supone, desde el punto de vista recursivo, el que procede el recurso de queja; la segunda, es que a la Corte Suprema le corresponde referirse a las sentencias que dictan los Tribunales Ambientales vía recurso de casación, ya sea en la forma o fondo.

Afirmó que, como consecuencia de lo anterior, la interpretación que se haga del sistema recursivo de la ley N° 20.600 por parte de la Corte Suprema se vuelve fundamental para desentrañar los contornos del sistema vinculado a las sentencias de los Tribunales Ambientales.

Respecto al artículo 26, destacó que este se refiere a los procedimientos definidos en los numerales que ahí se consignan (1), 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9) y 10) del artículo 17), lo que es de gran relevancia, ya que los procedimientos contemplados en dicha ley son los de reclamaciones, los de demanda por daño ambiental y los de consultas y solicitudes. Así, de una lectura estricta del artículo, se podría interpretar que el número 11 del artículo 17 no está excluido, sino que solo se excluyen los procedimientos que este contiene, es decir, si en alguna norma que entrega competencia a los Tribunales Ambientales en virtud del numeral 11 del artículo 17, se establecen alguno de los procedimientos contenidos en la ley N° 20.600, es decir, demanda por daño ambiental o reclamaciones, estos serían susceptibles del recurso de casación

Aseguró que esta interpretación permitiría declarar admisible los recursos de casación en contra de las sentencias definitivas dictadas respecto a la ley REP o humedales urbanos, aunque la Corte Suprema ha entregado interpretaciones diversas. Por este motivo, consideró adecuado aclarar esta problemática por medio del presente proyecto de ley.

En cuanto al recurso de apelación, el artículo 26 de la ley N° 20.600 lo establece respecto a las resoluciones que declaran inadmisibles la demanda, la que recibe la causa a prueba y las que ponen término al procedimiento o hacen imposible su continuación. Así, quedan excluidas las sentencias definitivas, suprimiendo la posibilidad de doble instancia como método de revisión judicial. Respecto a la casación en el fondo, la misma norma dispone que procede de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 768 del Código de Procedimiento Civil](#).

Hizo ver que el sistema de recursos en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales fue un asunto ampliamente debatido durante la tramitación de la ley N° 20.600. Informó que en dicha instancia se barajó la posibilidad de consagrar un recurso de reclamación especial, un recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva, la exclusión expresa de la casación, entre otras. Finalmente, primó el sistema recomendado por la misma Corte Suprema, que concilia su condición de tribunal de casación con la idea de crear una jurisdicción altamente especializada, limitando importantemente la procedencia del recurso de casación.

En consecuencia, afirmó que el diseño del régimen de impugnación se estructuró sobre la base de exclusiones y restricciones, lo que ha generado diversas complejidades en la práctica.

Indicó que el recurso de casación se ha consagrado como la mayor herramienta de impugnación para los litigantes en materia ambiental, a la vez que ha permitido el desarrollo de líneas jurisprudenciales respecto a ciertos puntos no resueltos expresamente por la ley. Sin embargo, advirtió que en los últimos años se ha evidenciado un aumento considerable de otros recursos, como la queja y el recurso de hecho, especialmente en materia de humedales urbanos. La utilización de estos recursos se ha visto sustentada por el carácter disciplinario de la queja y, en el caso del recurso de hecho, por la supletoriedad del Código de Procedimiento Civil en materia ambiental.

En cuanto a la iniciativa legal en estudio, consideró que existen algunas dificultades prácticas del sistema que exceden al objetivo de la moción, lo que se explica por la evolución jurisprudencial que ha tenido la materia. Detalló que, a través de diversos pronunciamientos, la Corte Suprema ha ido construyendo una línea jurisprudencial sobre la procedencia de los recursos dispuestos en el artículo 26, según la cual, distinguiendo entre actos administrativos terminales y de tipo trámite, estableció la improcedencia del

recurso de casación respecto de las sentencias que se pronuncian sobre la legalidad de los actos administrativos trámite.

A mayor abundamiento, señaló que se pueden distinguir tres etapas en la definición de la línea jurisprudencial, vinculada a la naturaleza del acto administrativo y de la decisión de los tribunales ambientales:

i.- En una primera etapa, el máximo tribunal atendió a la naturaleza del acto ambiental reclamado, afirmando que la sentencia que se pronuncia sobre una reclamación recaída en un acto trámite, no tiene el carácter de definitiva, por lo que a su respecto no procede el recurso de casación.

ii.- En una segunda, la argumentación se circunscribe a la naturaleza de la sentencia recurrida, acudiendo al concepto de sentencia definitiva contenido en el [artículo 158 del Código de Procedimiento Civil](#) y a los términos restrictivos del artículo 26 de la ley N° 20.600.

iii.- Finalmente, en una tercera etapa, se aplicó el concepto de actos trámites cualificados, a partir de cuya distinción la Corte Suprema sostuvo que en materia recursiva la intención del legislador era limitar la impugnación a los actos decisorios y aquellos que produzcan efectos análogos a los terminales, lo que lleva a excluir a las medidas pre procedimentales, señalándose en un caso reciente que la decisión que no pone fin al procedimiento de evaluación ambiental genera que la sentencia no tenga el carácter de definitiva, por lo que no puede ser revisada por medio del recurso de casación. Agregó que dicho criterio se ha extendido a las sentencias relativas a humedales urbanos.

Todo lo anterior, afirmó, deja la impugnabilidad de los actos trámite supeditada a la calificación que la judicatura pueda realizar de su naturaleza, lo que produce modificaciones imprevistas al sistema.

Señaló que, a consecuencia de todo lo anterior, se ha generado una reorganización de los medios de impugnación de las decisiones de los Tribunales Ambientales, dando como ejemplo la causa Rol N°44.081-2020, “EFE – Mejoramiento tramo Santiago- Rancagua”, en la que se dedujo un recurso de casación en el fondo que fue declarado inadmisibile por la Corte Suprema, pero, a su vez, el máximo tribunal, en uso de las facultades correctivas del [artículo 84](#) del Código de Procedimiento Civil, declaró de oficio la nulidad de lo obrado, dejando sin efecto lo resuelto en sede administrativa por el SEA. Esta decisión consolidó el criterio de restringir la casación ambiental, conllevando a su vez la ampliación de la apelación.

En este escenario, explicó que la Corte Suprema ha entendido que la cuestión o asunto objeto del juicio no está únicamente determinada por la revisión de la legalidad del acto ambiental impugnado, sino que también es imprescindible distinguir si el acto que se impugna es de carácter terminal o de mero trámite. Así, el litigante debe analizar la naturaleza administrativa del acto

impugnado y de la sentencia, y según ello determinar si recurre vía casación o explora interpretativamente otras alternativas recursivas.

A continuación, se refirió a la reacción de los operadores jurídicos frente a esta reorganización, quienes han debido idear estrategias para adaptarse, siendo el recurso de queja la alternativa más utilizada.

A modo de conclusión, presentó algunas observaciones:

-El actual estado jurisprudencial determina que lo decisivo es abordar la discusión de la Corte Suprema sobre si las sentencias de los Tribunales Ambientales son sentencias definitivas o no.

-Sugirió, como una medida que traería seguridad jurídica, pensar en una definición legal que aclare si las sentencias de dichos tribunales que ponen fin al procedimiento son definitivas o tienen otra naturaleza.

-Unido a lo anterior, indicó que se encuentra la relevancia otorgada a la distinción entre acto administrativo terminal y trámite y, dentro de estos últimos, entre actos trámites simples y cualificados.

-Por último, opinó que los criterios desarrollados por la Excm. Corte Suprema se encaminan a que este máximo tribunal conozca las materias impugnadas una única vez, de forma definitiva e íntegra, por lo que cualquier otra reforma que se intente debe considerarse bajo la expectativa de la Corte Suprema de que los conflictos ambientales sean revisados de manera íntegra y única por la vía de la casación, y no por parcialidades, así como de los efectos al sistema recursivo en su conjunto.

Finalmente, la Comisión escuchó al **Ministro Presidente del Tercer Tribunal Ambiental, señor Javier Millar**, quien formuló algunos comentarios:

En primer lugar, destacó que el régimen recursivo en materia ambiental es restrictivo debido a una decisión legislativa, que tiene como fundamento el que se entiende que existe una revisión previa de un órgano administrativo, el que luego es cuestionado ante el Tribunal Ambiental, quien finalmente revisa esa decisión, homologando este proceso a instancias. Sumado a lo anterior, indicó que esta lógica tendría sentido en la medida que se trata de tribunales especializados, tanto por la materia como por los integrantes que poseen.

A modo de resumen, señaló que el régimen restrictivo tiene tres manifestaciones centrales:

i.- Los Tribunales Ambientales conocen en única instancia, estando la apelación restringida a cierto tipo de resoluciones.

ii.- Sólo las sentencias definitivas son objeto del recurso de casación en el fondo.

iii.- Sólo las sentencias definitivas, bajo ciertas causales, son objeto de casación en la forma.

Finalmente destacó que en la regulación de la casación se pueden distinguir tres tipos de técnica legislativa: existen las reglas especiales del artículo 26 de la ley N° 20.600, hay una remisión a normas del Código de Procedimiento Civil, específicamente el artículo 767 y 768 y existe una exclusión de normas de la casación general, como la exigencia de prepararla y la posibilidad que se entregue a la Corte Suprema de operar de oficio.

En la práctica, afirmó que esto ha dado origen a dos grandes problemas: el primero, es la ausencia de una norma que regule el recurso de casación frente a competencias que están fuera de la ley N° 20.600; el segundo, es lo que ha entendido la Corte Suprema por sentencia definitiva, susceptible de ser objeto del recurso de casación, tal como ya explicó el Ministro Delpiano.

A modo de conclusión, consideró que el proyecto de ley va en la línea correcta, destacando tres ideas: en primer lugar, la doble revisión se condice mejor con el debido proceso; en segundo lugar, la norma aporta en certeza, ya que ha quedado en evidencia que los litigantes no tienen claro si recurrir de apelación, casación o queja, lo que ha generado problemas prácticos que necesitan solución y claridad y, finalmente, destacó el concepto de la igualdad, ya que todos los litigantes deberían poder recurrir a las decisiones en materia ambiental a través de las mismas herramientas.

En sesión del 26 de septiembre, la Comisión recibió a la **jefa de la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado (CDE), señora Natalia Alfieri**, quien expuso acompañada de un [documento en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación anunciando que la problemática que aborda el presente proyecto de ley sobre las vías recursivas en materia ambiental, es de preocupación para el CDE, ya que la experimentan en carácter de usuario y litigante del sistema al representar al Ministerio del Medio Ambiente en la defensa de sus actos con contenido ambiental ante los Tribunales, por ejemplo: defender las declaratorias de humedales urbanos y los decretos que fijan metas de recolección y valorización en el marco de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor.

Por ese motivo, estimó que es de suma importancia establecer con claridad que procede el recurso de casación en contra de las sentencias definitivas que dicten los Tribunales Ambientales, en los casos en que las leyes especiales les otorguen competencia. Explicó que hay leyes especiales de las

que se desprende que procede la casación, como en el Estatuto Antártico, LMCC y ley SBAP, pero hay otras que no regulan la materia, como la ley de humedales urbanos y ley REP. En dicho contexto, aseguró que esta iniciativa permitiría tener mayor claridad sobre el recurso que procede en contra de las sentencias de los Tribunales Ambientales y a uniformar que la vía de impugnación sea la casación (y no otros recursos como la queja), lo que es relevante desde la perspectiva de la certeza jurídica, el derecho al recurso, el debido proceso, el Acuerdo de Escazú y la igualdad.

En el mismo orden de ideas, señaló que esta modificación es necesaria en el estado del arte actual, especialmente en cuanto a las problemáticas que se han presentado en el marco de los casos de los humedales urbanos y en relación a la ley REP.

A mayor abundamiento, indicó que, en cuanto a casos de humedales urbanos, la Excelentísima Corte Suprema ha establecido que no procede la casación, sino que la queja, y en cuanto al decreto vinculado a la ley de responsabilidad extendida del productor que fijó metas de recolección y valorización de neumáticos, se presentó una apelación, que el Tribunal Ambiental de Santiago declaró inadmisibles, cuestión que está siendo impugnada mediante un recurso de hecho.

Sin embargo, subrayó que, si bien el proyecto de ley va en la línea correcta, no entrega total claridad sobre los recursos que proceden en contra de las sentencias de los Tribunales Ambientales. Esto, porque no aborda el hecho de que la Corte Suprema está declarando inadmisibles las casaciones, e incluso las quejas, ya que entiende que las sentencias de los Tribunales Ambientales no son sentencias definitivas, puesto que no resuelven el fondo de las controversias ambientales. Por ejemplo, apuntó que en el caso de declaratorias de humedales urbanos, de 5 quejas presentadas en contra de sentencias de los Tribunales Ambientales, 2 fueron declaradas derechamente inadmisibles, porque se consideró que la sentencia no era definitiva al haber retrotraído el procedimiento administrativo; 1 fue conocida, pero luego rechazada porque se consideró que la sentencia no era definitiva, al haber retrotraído el procedimiento administrativo y 2 están pendientes de resolución sin que se sepa si se entrará al fondo o se rechazarán por la naturaleza de la sentencia. Por tanto, consideró que se puede presumir que lo mismo podría llegar a señalar la Corte Suprema si se le presentan casaciones.

En efecto, apuntó que la Corte Suprema ha ido desarrollando en los últimos años una jurisprudencia conforme a la cual ha declarado inadmisibles las casaciones en que se impugnan sentencias de los Tribunales Ambientales en dos universos de casos:

-Casos en que inicialmente se impugna ante la administración un acto trámite para luego acudir al Tribunal Ambiental y posteriormente ante la Corte Suprema. En general, se trata de actos trámites dictados por la SMA, por

ejemplo, actos que tienen por incumplido un programa de cumplimiento, que aprueban un programa de cumplimiento y que reformulan cargos.

-Casos en que inicialmente se impugna ante la administración un acto terminal, y luego se acude al Tribunal Ambiental, pero éste se pronuncia sobre un asunto que la Corte Suprema considera formal o no concluyente. En general, se trata de impugnaciones de resoluciones de calificación ambiental y de casos en que el Tribunal Ambiental retrotrae el procedimiento administrativo, por ejemplo, solicitudes de invalidación en contra de una RCA en que los Tribunales Ambientales no analizan el fondo por falta de legitimación activa, por presentaciones fuera de plazo o por existir un régimen recursivo especial, y también están los casos en que el Tribunal Ambiental ordena retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental.

Sobre el primer tipo de casos, aseveró que se ha cuestionado que la Corte Suprema no analice cuestiones tan importantes como aquellas relacionadas con los programas de cumplimiento, asociados a los que se denominan actos trámites cualificados.

Sobre el segundo tipo de casos, indicó que se ha cuestionado que la Corte Suprema no analice causas en que los Tribunales Ambientales han entrado a los aspectos de fondo que se someten a su juicio, pero sin existir una decisión final del proceso administrativo ambiental, debido a que la judicatura especializada retrotrae el procedimiento administrativo ambiental.

Hizo ver que dicha problemática, vinculada a la posibilidad de que el recurso presentado se declare inadmisibile, seguiría presentándose. Por ejemplo, en el caso de los humedales urbanos, la casación no procede mientras la queja sí ha sido aceptada por la Corte Suprema, pero no existe certeza sobre si la queja se declarará admisible o se revisará en el fondo el asunto, indicando que lo mismo pasaría en caso de consagrarse la casación. En relación a lo anterior, estimó que estos criterios de la Corte Suprema invitan a reflexionar sobre el sistema recursivo ambiental tal como está diseñado en la actualidad.

Explicó que la inquietud de la Corte Suprema va orientada a pronunciarse una sola vez sobre los proyectos, sobre los humedales y sobre los problemas ambientales tras las causas que analiza la judicatura, lo cual es entendible. Reiteró que efectivamente se requiere una reflexión sobre el sistema recursivo ambiental y sobre la tensión entre cuánto pueden hacer los tribunales especializados y cuánto puede hacer la administración. En ese sentido, opinó que este proyecto de ley constituye una oportunidad para abrir ese debate, que es imprescindible para que exista real claridad sobre el sistema recursivo en materia ambiental, aunque hizo ver que se trata de un debate propiamente parlamentario, el que espera que se desarrolle prontamente.

Seguidamente, expuso el **académico y Director del programa Derecho y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Ricardo Irarrázabal**, acompañado de una [presentación en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación haciendo énfasis en la relevancia de repensar el rol de la Corte Suprema durante los últimos 10 años, desde que inició el funcionamiento del Primer Tribunal Ambiental, debate que debería ser zanjado por el Congreso en la medida que se van dictando distintas normas especiales sobre la materia.

Seguidamente, valoró positivamente la iniciativa legal en estudio y planteó que, si se modifica la ley N° 20.600, también deberían modificarse las leyes especiales, como ley REP y la de humedales urbanos, para efectos de incluir la procedencia del recurso de casación.

Volviendo al rol de la Corte Suprema, precisó que es necesario revisar la génesis de la ley que creó los Tribunales Ambientales. En ese sentido, recordó que en la [ley N° 20.417](#) se estableció un acuerdo político que dio inicio a las competencias de la SMA en la medida de que existiera un contrapunto de revisión judicial en los Tribunales Ambientales. En ese punto, finalmente se extendieron las competencias de dichos tribunales especiales a todo el control del actuar de la administración en materia ambiental. Apuntó que la lógica de dicho contrapunto, considerando la composición mixta y de carácter técnico de los tribunales, es que dicha judicatura pudiera anular los actos de la administración que fueran considerados ilegales o arbitrarios, en virtud del artículo 30 de la ley N° 20.600.

Relató que, durante la creación de los Tribunales Ambientales, el proyecto de ley que ingresó en su momento, contemplaba solo un tribunal, pero luego se crearon tres, considerando las macro zonas, los que, en la práctica, señaló, han operado con criterios disímiles en materia medioambiental y procesal. En ese orden de ideas, consideró de gran importancia el rol que debería tener la Corte Suprema para uniformar los criterios e interpretaciones de dichos tribunales, para entregar mayor certeza a los usuarios del sistema, lo que también iría en la línea con el acceso a la justicia consagrado en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú.

A continuación, cuestionó si la Corte Suprema ha cumplido su rol, respecto a lo cual afirmó que existen deficiencias en las leyes especiales. También destacó lo mencionado previamente por la señora Alfieri sobre los actos administrativos ambientales de mero trámite cualificados, los que impiden la continuación del proceso y generan indefensión. A su respecto, afirmó que es necesario que la Corte Suprema pueda ejercer un rol claro.

Asimismo, hizo notar que la Corte Suprema ha hecho una aplicación irregular del artículo 30 de la ley N° 20.600, reemplazando el actuar

administrativo. En ese punto, consideró que no corresponde que la Corte Suprema determine cuándo es pertinente pronunciarse y cuando no, ya que es un asunto que debiera resolverse de forma legal.

Finalmente, destacó otras complejidades relativas a la ley N° 20.600 que requieren análisis de parte del legislador:

i.- En primer lugar, la invalidación administrativa ambiental y la distorsión de esta potestad, que se transformó en un recurso, por lo que terminó siendo una de las herramientas más utilizadas.

ii.- En línea con lo anterior, señaló que la utilización de la invalidación distorsiona el mecanismo de participación ciudadana, ya que permite entrar de forma no convencional al Tribunal Ambiental, generando un incentivo para evitar la participación.

iii.- Por último, afirmó que también es necesario revisar algunos asuntos institucionales, como la designación de ministros y la conformación, ya que integran tres ministros, siendo dos abogados y un científico, lo que implica que, al existir una controversia legal entre los dos ministros abogados, termina resolviendo el ministro especializado en ciencias, lo que puede ser muy complejo.

Finalmente, a modo de conclusión, hizo hincapié en que el proyecto de ley es muy pertinente, pero extendiendo la procedencia del recurso de casación más allá de las leyes especiales, ya que es necesario considerar los actos de mero trámite cualificados y aquellas decisiones que retrotraen el procedimiento administrativo. En ese sentido, consideró necesario eliminar las restricciones a su respecto, así como también definir expresamente sobre qué tipo de sentencias procede la casación, es decir, sobre definitivas o interlocutorias.

Finalmente, la Comisión escuchó al **Director Ejecutivo de ONG Fima Chile, señor Ezio Costa**, quien relevó las complejidades del tratamiento jurisprudencial de la materia, coincidiendo con la señora Alfieri en el sentido de que es una problemática que afecta a todos los actores.

También secundó al señor Irrázaval en relación a las reclamaciones e invalidaciones, lo que estima debería ser modificado. A mayor abundamiento, señaló que en muchos de los casos en que se ingresa una invalidación, ya existe una reclamación, debido a la regla que limita la legitimación activa para reclamar sobre dichos actos administrativos, regla que a su parecer ha perjudicado la participación ciudadana, la que debería operar en línea con los proyectos, y no transformarse en una base de legitimidad para reclamar posteriormente. Así, subrayó que los actos administrativos deberían

poder reclamarse por cualquier persona a raíz de su ilegalidad, y no solamente por aquellos que hayan participado.

Respecto a la iniciativa legal en estudio, destacó la presentación de la señora Alfieri, ya que muestra claramente cómo la Corte Suprema ha variado sus criterios en diversos casos, transformando la posibilidad de recurso en azarosa.

Afirmó que el problema principal en estos casos es el bucle que se genera, ya que el proyecto debe volver a su revisión administrativa y luego puede volver al Tribunal Ambiental y finalmente a la Corte Suprema, y así sucesivamente. Al respecto, consideró que la problemática no se resuelve con la sola modificación legal propuesta, sino que es necesario determinar qué sucede con los proyectos cuando se rechazan o aprueban, dando un margen de tiempo para volver a presentarlos.

Declaró que existe una utilización del sistema para demorar los proyectos y así esperar cambios de Gobierno, entendiéndolo que hay un gran componente político en la evaluación ambiental, por lo que existe un incentivo perverso.

En relación a lo anterior, afirmó que retrotraer el proceso es un problema, por lo que planteó la posibilidad de evaluar el que el Tribunal Ambiental tenga la potestad para modificar las resoluciones en lugar de retrotraer el proceso administrativo, para que así luego sea la Corte Suprema quien determine si dicha modificación es adecuada en derecho o no. Estimó que, debido al carácter técnico de los Tribunales Ambientales, esto podría mejorar la tramitación de los proyectos en materia de certeza, para todos los actores.

Finalmente, señaló un par de problemas que identifica en el proyecto de ley:

En primer lugar, el que siempre la Corte Suprema conozca el recurso de casación y, a la vez, exista la apelación, lo que se vincula con la naturaleza de las resoluciones y sentencias, ya que la Corte Suprema ha estimado que no son definitivas. Al respecto, propone que se pueda hacer mención expresa en la ley a que las sentencias contenidas en el artículo 17, independiente de su calidad jurídica, deban ser conocidas por la Corte Suprema.

Otro problema que se genera es que se sigue teniendo la opción de optar por una apelación o casación, lo que genera incertidumbre, por lo que sugirió que sea solo una de las Cortes quien conozca apelación y casación, preferiblemente la Corte Suprema, en línea con lo establecido para los tribunales administrativos especiales, aunque advierte que esto generaría espacios de mayor discrecionalidad para el máximo tribunal. De todas formas,

consideró que eso sería beneficioso para ordenar la jurisprudencia y criterios, generando mayor certeza jurídica para todos los usuarios del sistema. Para esto, indicó que sería necesario incorporar en el inciso 3° del artículo 26 de la ley N° 20.600 el que también será procedente el recurso de casación, y eliminar o modificar la última frase del inciso primero de dicho artículo, para radicar el asunto en la Corte Suprema.

Sin perjuicio de lo anterior, consideró importante que la discusión se amplíe para que exista mayor precisión y se aborden los otros problemas ya mencionados.

Seguidamente, el **Honorable Senador señor Walker** destacó el consenso que existe en relación a la pertinencia y necesidad del presente proyecto.

A su turno, la **Honorable Senadora señora Allende** consultó al Ejecutivo si existe voluntad de aportar al proyecto para ampliar su objetivo, siguiendo las recomendaciones de los invitados que ha escuchado la Comisión.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Núñez** destacó que esto influye en la calidad del sistema recursivo en materia ambiental, por lo que concuerda con lo expuesto por la Senadora e invitados respecto a ampliar los objetivos del proyecto.

El **Honorable Senador señor Gahona** coincidió con lo mencionado por las Senadoras y propuso conformar una mesa de expertos o asesores para avanzar, debido a que es una materia muy técnica y compleja. Asimismo, consultó al Ejecutivo si algo de esta materia sería abarcado en el proyecto de ley de modificación de la ley N° 19.300 que prontamente ingresará.

Finalmente, el **Honorable Senador señor Latorre** consultó a los invitados qué modificaciones específicas harían al texto del proyecto para mejorarlo.

A continuación, el **Subsecretario (S) del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** valoró positivamente la iniciativa, ya que es una problemática que requiere solución y, tal como está planteado en el proyecto, tendría un alcance general.

Respecto a las consultas, comentó que lo que está considerado en la reforma de la ley N° 19.300 es la estructura y relación de los órganos decisorios de la calificación ambiental, la etapa administrativa, y luego cómo ingresa al Tribunal Ambiental. Informó que mediante esta modificación se pretende consagrar un solo recurso de ilegalidad para eliminar la distorsión que genera la invalidación, acotando así los plazos de reclamaciones en su etapa administrativa y judicial.

Luego, señaló que existen otros aspectos procesales relacionados con la iniciativa en estudio, vinculados al carácter de las resoluciones que pueden ser objeto del recurso de casación, lo que consideró interesante y espera se pueda evaluar en mayor profundidad, en caso de que exista consenso.

Sin embargo, apuntó a un asunto delicado que debería ser tratado con mucho cuidado, correspondiente a la determinación sobre en qué actos puede el tribunal reemplazar la decisión del órgano administrativo, lo que es muy complejo ya que se tiende a radicar la discusión de las competencias de los Tribunales Ambientales en el SEIA, lo que no es adecuado, por lo que invita a separar los objetos.

En cuanto a la necesidad de terminar con el bucle que se genera en la Corte Suprema, señaló que se podría resolver mediante aspectos procesales sin tocar aspectos discrecionales de las decisiones de la administración.

A su turno, la **jefa de la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado (CDE), señora Natalia Alfieri** propuso como modificación al proyecto el que se defina la naturaleza del pronunciamiento del Tribunal Ambiental, cuales son sentencias definitivas y cuáles no, y cuándo procede también el recurso de apelación y quién lo conoce. De todas formas, consideró necesario conocer la visión de la Corte Suprema.

Posteriormente, el **académico y Director del programa Derecho y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Ricardo Irrázabal** coincidió con la señora Alfieri, y consideró necesario extender la casación a todos los procedimientos de leyes especiales; y también que estos asuntos sean conocidos por la Corte Suprema, no las Cortes de Apelaciones. Finalmente, y alejándose un poco de la idea matriz del proyecto, consideró necesario evaluar las competencias de la Corte Suprema resolviendo un recurso de casación o apelación, en relación al artículo 30 de la ley N° 20.600.

Por último, el **Director Ejecutivo de ONG Fima Chile, señor Ezio Costa**, sugirió establecer que, respecto del acto que concluya la instancia de reclamación en Tribunales Ambientales, procederá el recurso de casación y apelación frente a la Corte Suprema.

En sesión del 02 de octubre, la Comisión recibió en audiencia a la **académica de la Universidad de Chile, señora Ximena Insunza** quien expuso acompañada de un [documento en formato PowerPoint](#).

Primeramente, celebró la presentación de la iniciativa legal y su objetivo, consistente en regularizar el régimen recursivo de los Tribunales Ambientales en aquellas competencias que se les han ido adicionando sin

regular el régimen recursivo como, por ejemplo, la ley de humedales urbanos y ley REP, materias en las que, a consecuencia de la rigidez del artículo 26 de la ley N° 20.600, se han ido utilizando distintos recursos que no estaban considerados para dichas materias, como el recurso de queja. Lo anterior, agregó, se vincula al acceso a la justicia ambiental.

Respecto al proyecto, comentó que se trata de una decisión técnico política, ya que existen dos opciones: aprobar el artículo único propuesto, provocando que el recurso de casación opere respecto a todas las materias que sean de conocimiento de los Tribunales Ambientales; o proponer una modificación más sustantiva, que busque dar solución a varias problemáticas del sistema recursivo.

A continuación, repasó la historia de la creación de los tribunales especiales, cuyo desarrollo consideró inorgánico, lo que ejemplificó con el siguiente cuadro:

NOMBRE TRIBUNAL	AÑO CREACIÓN	FUENTE NORMATIVA
TRIBUNALES AMBIENTALES	2012	Ley N° 20.600
TRIBUNALES TRIBUTARIOS Y ADUANEROS	2009	Ley N° 20.322
TRIBUNAL DE PROPIEDAD INDUSTRIAL	2005	Ley N° 19.996
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA	2003	DL 211, Ley N° 19.911
TRIBUNAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	2003	Ley N° 19.886

Resaltó que la creación de dicha judicatura especializada no ha tenido coherencia respecto de los regímenes recursivos, existiendo diversos recursos:

NOMBRE TRIBUNAL	SISTEMA RECURSIVO	FUENTE NORMATIVA	PLAZO	REGLAS PROCEDIMENTALES
TRIBUNALES AMBIENTALES	Casación forma y fondo ante la Corte Suprema	Artículo 26, Ley N° 20.600	CPC	CPC
TRIBUNALES TRIBUTARIOS ADUANEROS	Apelación y casación forma ante Corte de Apelaciones respectiva Casación fondo y forma ante la Corte Suprema	Artículo 139, Ley N° 20.322	CPC	CPC
TRIBUNAL DE PROPIEDAD INDUSTRIAL	Casación en el fondo	Artículo 17 bis b, Ley N° 19.996	CPC	Los recursos se interpondrán y tramitarán de acuerdo con lo establecido en las disposiciones pertinentes del código orgánico de tribunales y del código de procedimiento civil
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA	Reclamación ante la Corte Suprema	Artículo 17 letra I), DL 211, Ley N° 19.911	10 días hábiles	Preferencia, no suspende efectos, salvo excepciones y no aplica lo establecido en el N° 5 del artículo 165 del CPC
TRIBUNAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	Reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago	Artículo 26, Ley N° 19.886	5 días hábiles	Regla General: Reclamación se ve en cuenta. No procede suspensión vista de la causa Orden de no innovar Plazo para dictar sentencia: 10 días Se tramita de acuerdo con las normas contenidas en la propia Ley. Supletoriamente, se aplican las disposiciones comunes a todo procedimiento establecidas en el libro I del CPC y las del juicio ordinario civil de mayor cuantía.

Señaló que esto se traduce en que a veces conoce la Corte Suprema, a veces una sala especial de la Corte y a veces sólo la Corte de Apelaciones, por lo que pueden existir criterios contradictorios.

En ese contexto, señaló que la cantidad de causas que conocen los Tribunales Ambientales es mucho menor a la esperada, con un total de 819 causas, mayormente concentradas en el tribunal de Santiago. Informó que, de estas causas, hay un promedio de cerca de 50% con pronunciamiento, de las cuales un 50% aproximadamente fueron susceptibles de recurso de casación, un porcentaje menor frente a otras materias que conoce la Corte Suprema.

En el mismo orden de ideas, aseveró que el proyecto de ley puede constituir una oportunidad para corregir las falencias que presenta el sistema recursivo en la actualidad, específicamente respecto a la judicatura ambiental. En ese contexto, hizo saber que la Corte Suprema ha interpretado de manera sui generis qué es una sentencia definitiva en el contexto del contencioso administrativo, provocando indefensión para todos los actores.

En relación a lo anterior, mencionó ejemplos de casos en que la Corte Suprema ha declarado la inadmisibilidad de los recursos presentados en contra de las sentencias dictadas en materia de:

-Medidas provisionales

- Programas de cumplimientos
- Terceros que actúan en los procesos como coadyuvantes
- Invalidaciones
- Retrotramiento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de procedimientos sancionatorios
- Declaratorias de humedales urbanos

Finalmente, hizo ver que quizás la casación no es el mejor método para que la Corte Suprema conozca respecto de los procedimientos ambientales, por lo que propuso como opción el consagrar un recurso de reclamación como el establecido para causas del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que permite la revisión de los hechos y el derecho de forma directa por parte de la Corte Suprema. Asumió que es un debate complejo entre los tribunales generalistas y los especializados, pero finalmente, a día de hoy, de todas formas, es la Corte Suprema la que termina resolviendo las materias ambientales, lo que seguirá ocurriendo a menos que se decida transformar a los Tribunales Ambientales en única instancia.

Respecto a lo último, el **Honorable Senador señor Gahona** solicitó ahondar respecto a la posibilidad del que el Tribunal Ambiental constituya una única instancia.

Por otro lado, consultó respecto al rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y los Consejos de Evaluación Local (Coeva), y si no sería más recomendable dejar como órgano encargado de tomar decisiones técnicas al SEA.

A su turno, la **Honorable Senadora señora Allende** solicitó a la señora Insunza su opinión respecto al proyecto de ley y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales.

En respuesta a las consultas, la **académica de la Universidad de Chile, señora Ximena Insunza** aclaró que transformar a los Tribunales Ambientales en única instancia sería un error, dado su diseño institucional actual. Si fueran parte del Poder Judicial, con otro tipo de conformación y carrera judicial, podría considerarse una opción.

Respecto al rol del Consejo de Ministros y los Coeva y su relación con los Tribunales Ambientales, vinculado a una futura propuesta del Ejecutivo, opinó que la eliminación de dichas instancias podría tener la falencia de no contar con una vía administrativa que actúe de filtro para los casos que ingresan al Tribunal Ambiental, ya que, en su opinión, la administración debe tener el derecho de revisar sus propios actos y corregirlos. Ahora, señaló que sí podría ser relevante debatir respecto a la composición de dichos organismos.

En relación a la consulta de la Senadora Allende, hizo ver que, en su opinión, la aprobación del proyecto tal como está sería beneficiosa, sin

embargo, considera importante relevar que el problema va más allá de contar o no con un recurso de casación en las materias ambientales en las que hoy no se consagra, ya que existe un problema de fondo más complejo, debido a que gran parte de las competencias de los Tribunales Ambientales se vinculan al contencioso administrativo, revisando los actos de la administración, casos en que, cualquiera sea la decisión, siempre una de las partes recurrirá y la causa llegará a la Corte Suprema. En este contexto, la Corte Suprema está eligiendo los casos sobre los que se pronuncia, lo que genera peligros para la justicia ambiental.

En lo que respecta a los Tribunales Ambientales, consideró que existe un problema de diseño en cuanto cómo se eligen los ministros titulares y su duración en el cargo, por lo que estimó que, luego de las reformas a la SMA y SEIA, debería evaluarse un cambio al sistema de nombramientos.

A continuación, la Comisión escuchó al **representante de la Red Plurinacional de Humedales, el señor Rodrigo Vallejos**, quien expuso acompañado de una [presentación en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación refiriéndose a los problemas que ha enfrentado la ley de humedales urbanos, la que se encuentra trabada, sin lograr cumplir el objetivo para el cual fue creada, ya que existe una gran dificultad para las declaratorias, en relación a lo cual informó que el Ministerio no ha declarado nuevos humedales desde mayo del presente año. Asimismo, existe gran dificultad para la delimitación de humedales, para el ingreso cuando se trata de predios privados y falta de mecanismos ciudadanos para realizar la solicitud de declaración, ya que en gran parte depende de la voluntad política de los municipios. Unido a lo anterior, mencionó la judicialización de los procesos, lo que ha demorado enormemente la declaración de humedales.

Como consecuencia de lo anterior, señaló que se produce una falta de gestión y gobernanza, ya que no se han dictado planes de gestión ni se han constituido los comités de humedales, sumado a la falta de fiscalización que permite que continúe la afectación a humedales. También existe una falta de instrumentos de implementación, ya que no se han actualizado los planes reguladores, no se han fijado los caudales ecológicos mínimos ni se han realizado reformas a otros cuerpos legales para hacer realmente posible la protección de humedales.

A continuación, se centró en el problema de la judicialización, dando cuenta de los procesos iniciados respecto a diversos humedales, según el cuadro que se adjunta a continuación:

## Estado de sentencias de Tribunales Ambientales que han afectado declaratoria de Humedales Urbanos

Tribunales Ambientales ha optado por tres formas de decisión en procesos de declaratorias de humedales urbanos:

- **Retrotraer:** mandata al MMA a retroceder el proceso hasta la etapa señalada por el Tribunal.
- **Reducir polígono:** reduce el polígono en base a lo solicitado en la reclamación presentada.
- **Anulación:** anula el proceso completo de declaratoria.

Nombre Humedal	Ubicación	Tribunal	Sentencia	Apelación
Quilicura	Quilicura	2T	Retrotrae	Queja - Rechazado
Los Juanes	Quintero	2T	Retrotrae	Casación - Rechazado
Estero Lo Godoy y Estero Pejerreyes	Villa Alemana	2T	Retrotrae	Queja - Rechazado
Vegas de Chivilcán	Temuco	3T	Reduce polígono	Sin apelación
Estuario Los Molles	La Ligua	2T	Retrotrae	Casación - Rechazado
Sector Isla Teja	Valdivia	3T	Reduce polígono	Sin apelación
Linares	Libares	2T	Retrotrae	Sin apelación
Bosque Miraflores-Las Mulatas-Guacamayo	Valdivia	3T	Reduce polígono	Sin apelación
Angachilla, Estero Catrico	Valdivia	3T	Reduce polígono	Sin apelación
Mallinko Abtao Lawal	Puerto Montt	3T	Anula	Queja - En trámite - CS emitió orden de no innovar (CDE se hizo parte)
Antñir	Puerto Montt	3T	Reduce polígono	Casación - Rechazado
Las Quemadas	Osorno	3T	Reduce polígono	Sin apelación
Estero El Puangue	Curacaví	2T	Retrotrae	Sin apelación

En virtud de lo anterior, hizo ver que los Tribunales Ambientales han utilizado tres figuras principales para las sentencias sobre humedales urbanos: retrotraer los procesos para que el trámite administrativo solucione ciertos vicios; reducir los polígonos y anulación.

Informó que, de las 13 reclamaciones acogidas por Tribunales Ambientales, más del 40% de los casos los reclamantes han sido inmobiliarias, 25% otros particulares, en 2 casos fueron los municipios los reclamantes (Municipalidad de Curacaví y Villa Alemana) y en otros 3 casos fueron agrupaciones y juntas de vecinos. Además, hasta la fecha se han presentado 3 recursos de casación que no han sido admitidos por la Corte Suprema, por considerarse inadmisibles, y han sido presentados 3 recursos de queja, de los cuales 2 han sido rechazados por la Corte Suprema y 1 está en trámite, correspondiente al humedal Mallinko Abtao Lawal.

Profundizando en los casos, comentó sobre los siguientes humedales:

-Vasco de Gama en Hualpén, el que está dentro de un Sitio Prioritario, a la espera de ser declarado humedal urbano, pero continúa siendo rellenado, por lo que solicitaron que la Comisión envíe oficio al CDE para que informe sobre las acciones por daño ambiental;

-Humedal Quilicura, en el cual el Segundo Tribunal Ambiental ordenó retrotraer el proceso, luego de lo cual se presentó un recurso de queja que la Corte Suprema declaró inadmisibles. Posteriormente la Cámara de Diputados solicitó al Gobierno reponer la declaratoria, pero aún no existe respuesta;

-Mallinko Abtao Lawal, el único humedal anulado por el Tercer Tribunal Ambiental, caso en que se presentó un recurso de queja que fue admitido a trámite por la Corte Suprema, siendo el único caso en el que el CDE se hizo parte.

Luego, el **representante de la Red Plurinacional de Humedales, el señor Vicente Bardales** hizo hincapié en que el recurso de casación, tanto en la forma como en el fondo, debe entenderse como una herramienta más para las organizaciones que trabajan en la defensa del medio ambiente. En ese sentido, consideró relevante distinguir entre el recurso de queja y casación, ya que el primero busca enmendar resoluciones abusivas del juez respectivo, contemplando sanciones disciplinarias, mientras la casación busca enmendar resoluciones por la omisión de un requisito legal en el proceso o infracción de ley.

Destacó que el recurso de casación, al contar con distintas causales, permite al recurrente buscar una interpretación más amplia y construir estrategias judiciales, por tanto, consideran que constituye una buena herramienta y valoran positivamente la iniciativa de ley, ya que faltan reglas claras en el sistema recursivo.

Finalizando la presentación, el **representante de la Red Plurinacional de Humedales, señor Rodrigo Vallejos**, hizo hincapié en que el proyecto podría traer beneficios, tales como un mayor acceso a la justicia, por lo menos formal, y lograr unificación de criterios en cuanto a la judicialización de las declaraciones de humedales urbanos. Sin embargo, también conlleva riesgos para los ambientalistas, ya que puede provocar un aumento de tiempo de judicialización, dificultad económica para mantener el proceso por parte de las organizaciones y un aprovechamiento de particulares que cuenten con más recursos económicos para contratar abogados, ya que es algo costoso.

A su turno, la **Honorable Senadora señora Allende** consultó más detalles sobre la declaración de humedal anulada y los motivos que se dieron, así como también respecto al diagnóstico negativo que se da sobre el avance de la ley de humedales urbanos.

En respuesta, el **representante de la Red Plurinacional de Humedales, el señor Rodrigo Vallejos** detalló que en el caso del humedal Mallinko Abtao el Tribunal Ambiental encontró un vicio esencial en el procedimiento administrativo, ya que una comunidad solicitó la ampliación del polígono inicial, frente a lo cual el Ministerio del Medio Ambiente procedió a ampliar el humedal, pero sin dar respuesta fundada como era debido, afectando ampliamente terrenos de propiedad de una inmobiliaria. En añadidura, el Tribunal consideró criterios que no están contemplados en la ley de humedales urbanos, motivo por el cual el CDE se hizo parte en el recurso de queja que actualmente se encuentra pendiente.

En relación al estancamiento de la ley de humedales urbanos, hizo énfasis en que falta fiscalización, por lo que es necesario potenciar a la SMA para hacer cumplir la ley, junto con el compromiso de los otros ministerios involucrados.

Por su parte, el **Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** indicó que en el caso del humedal Mallinko el CDE presentó un recurso de queja, a instancias del Ministerio del Medio Ambiente, para que la Corte Suprema revise los criterios utilizados por el Tribunal Ambiental en su sentencia de anulación, la que consideran ilegal y arbitraria.

En relación al proyecto de ley en estudio, consideró que todas las intervenciones han coincidido en que la base de la iniciativa es clara y constituye un avance significativo, quedando dudas en tres aspectos: el que la Corte Suprema a veces no se pronuncia sobre los recursos, aspecto en el que consideran interesante avanzar; otro aspecto sobre el que no tienen claridad, y respecto al que consideran necesario escuchar a más actores, es sobre el alcance de la apelación en contra sentencias interlocutorias y ante quién debe presentarse; por último, lo relativo al reemplazo de los actos de la administración y el sistema recursivo del SEIA, lo cual consideró que escapa de las ideas matrices del proyecto de ley.

En sesión del 10 de octubre, la Comisión recibió a la **Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), señora Valentina Durán**, quien expuso acompañada de un [documento en formato PowerPoint](#).

Primeramente, se refirió a las competencias de los Tribunales Ambientales, según el artículo 17 de la ley N° 20.600, estas son:

- 1) Reclamaciones en contra de Decreto Supremo de normas, zonas latentes y saturadas, planes prevención y descontaminación.
- 2) Demandas por daño ambiental.
- 3) Reclamaciones en contra de resoluciones de la SMA.
- 4) Autorización de medidas provisionales y suspensiones decretadas por la SMA.
- 5) Reclamación en contra de Comité de Ministros y Director Ejecutivo del SEA.
- 6) Reclamación en contra del Comité de Ministros y Director Ejecutivo del SEA en contra de resoluciones de recursos sobre Participación Ciudadana (PAC).

7) Reclamación en contra actos de ministerios o servicios para ejecución o implementación normas calidad y emisión y planes.

8) Reclamaciones en contra de resoluciones que resuelven procedimientos administrativos de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental.

9) Reclamación en contra de Decreto Supremo de normas de emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

10) Reclamación en contra de resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de los proyectos de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

11) Demás asuntos que señalen las leyes.

Luego señaló que, según lo establece el artículo 26 de la misma ley, el recurso de casación en el fondo procede para las sentencias definitivas dictadas en todos esos procedimientos excepto el numeral 4 y 11, es decir, autorización medidas provisionales y suspensiones SMA y demás asuntos que señalen las leyes.

Respecto a esto último, la legislación ha ido ampliando las competencias de los Tribunales Ambientales, especialmente considerando la nueva ley N° 21.600 que crea el SBAP, cuerpo legal que consagra la procedencia del recurso de casación en la forma y fondo, en su [artículo 139](#). Sin embargo, no sucede lo mismo con la ley N° 21.202 sobre protección de los humedales urbanos, la ley N° 20.920 REP ni en la reforma tributaria [ley N° 20.780](#), que establece el impuesto verde.

Refiriéndose concretamente sobre el proyecto de ley, señaló que el Servicio está de acuerdo con la propuesta, haciendo procedente el recurso de casación en contra de sentencias definitivas que no cuentan con una causal específica y, de esa forma, se da cumplimiento al artículo 8 del Acuerdo de Escazú, relativo al acceso a la justicia ambiental y el derecho al recurso.

A continuación, se refirió al criterio de la Corte Suprema en la materia, quien para determinar si conocen o no del fondo de los recursos de casación presentados, va ponderando si considera que se trata de una sentencia definitiva o no. En causas relacionadas con el SEA, dio cuenta de que se han observado 3 grandes hitos: en un primer momento, se vieron casos de inadmisibilidad por aspectos formales, entre el año 2019 a 2023, luego, esa inadmisibilidad se fue ampliando, abarcando sentencias que se referían al retrotramiento ordenando por el Comité de Ministros o la Dirección Ejecutiva del SEA y, finalmente, se amplió a sentencias en que existiera el retrotramiento

ordenado por los Tribunales Ambientales. Declaró que el efecto de este criterio es la indefensión para todos los intervinientes.

Finalmente, entregó algunas conclusiones, señalando que las reformas deben ser analizadas desde a lo menos dos perspectivas:

- Acceso a la justicia ambiental (derecho al recurso).
- Certeza jurídica.

En ese sentido, señaló que el proyecto contribuye porque hoy no existe certeza sobre la procedencia de los recursos judiciales presentados en contra de sentencias de Tribunales Ambientales, lo que restringe la posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior imparcial y objetiva.

En otro orden de ideas, planteo algunas reformas que considera necesarias realizar a la ley N° 20.600:

-Artículo 29: eliminar requisito de adjuntar copia autenticada del expediente de evaluación ambiental y foliación, ya que no se condice con la realidad actual, en que los expedientes son cada vez más complejos.

-Artículo 30: precisar el contenido y alcance de la sentencia en relación a la facultad de retrotraer total o parcialmente la evaluación ambiental por parte de los Tribunales Ambientales. También considera recomendable reconsiderar el estándar de revisión, ya que el legislador de 2012 quiso que fuera restringido, por lo que no se puede reemplazar el acto administrativo. Finalmente, hizo ver que la anulación parcial pugna con el carácter indivisible de una RCA, ya que no es posible ejecutarla parcialmente.

Por último, subrayó que también podría ser beneficioso estudiar la posibilidad de establecer otro tipo de recursos de reclamación en contra de las sentencias del Tribunal Ambiental y modificar la designación de los Ministros de los Tribunales Ambientales.

A continuación, la Comisión escuchó a la **Superintendente del Medio Ambiente, señora Marie Claude Plumer**, quien expuso acompañada de un [documento en formato PowerPoint](#).

Inició su presentación señalando que el proyecto de ley es una buena iniciativa, dado que va en el sentido de unificar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias de los Tribunales Ambientales que resuelvan reclamaciones en contra de actos dictados en el marco de procedimientos asociados a leyes especiales. No obstante, considera que el sistema recursivo asociado a la institucionalidad ambiental requiere una reforma más amplia.

En relación a la problemática que ya se ha mencionado sobre el criterio de la Corte Suprema, comentó que se ha entendido por sentencia definitiva la que pone fin a la instancia, resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio, según el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil. En este punto, la Corte Suprema ha considerado que corresponde a la resolución que falla el fondo del asunto controvertido, esto es, la existencia o inexistencia de una infracción a la normativa ambiental. En general, lo impugnado por medio del recurso de casación son los actos terminales, pero no los actos trámite o actos intermedios.

Dio cuenta de que la Excelentísima Corte Suprema ha sostenido su interpretación, aproximadamente, desde el año 2017. Así, informó que actualmente son casables, a juicio de la Corte Suprema, la resolución sancionatoria, la resolución de requerimiento y la de archivo, sólo en caso de que se rechace la reclamación. Al contrario, no son casables las resoluciones que se pronuncian sobre un Programa de Cumplimiento (PDC), sobre la ejecución satisfactoria o no de un Programa de Cumplimiento y las resoluciones de archivo, en caso de que se ordene reabrir una investigación.

A continuación, relevó los Programas de Cumplimiento, que son muy relevantes para la SMA, ya que es en ese proceso en que se discuten cuestiones sustantivas y de fondo. Dio como ejemplo el caso “Birke con SMA” (Alto Maipo), en el que el Segundo Tribunal Ambiental rechazó las reclamaciones en contra de la resolución de la SMA que aprobó el Programa de Cumplimiento (PDC) presentado por Alto Maipo. Los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de dicha sentencia fueron declarados inadmisibles por la Excelentísima Corte Suprema, utilizando como razonamiento el argumento de que este tipo de resoluciones no tiene la naturaleza de una sentencia definitiva, por lo que no es factible su impugnación por la vía del recurso de casación.

Seguidamente, se refirió al archivo, materia en la que se da una situación muy particular, ya que unas son susceptibles de casación y otras no, lo que grafica la asimetría en el acceso a los recursos en una materia muy aplicada por la SMA.

Así, sostuvo que esta interpretación genera las siguientes consecuencias:

- Incertidumbre para los litigantes-interesados.

- Utilización de otros recursos que, por el espíritu de la ley N°20.600, no estaban contemplados para impugnar este tipo de sentencias, lo que provoca un quiebre de la justicia especializada ambiental.

- Disparidad de criterios y limitación a la justicia.

-Generalización del recurso de apelación en contra de sentencias que resuelven reclamaciones, lo que provoca: (i) sentencias con pronunciamientos que tienen un menor grado de especialización; (ii) disparidad de criterios entre las Cortes de Apelaciones, sobre todo en Santiago por la existencia de más salas; (iii) imposibilidad de impugnar las sentencias de las Cortes de Apelaciones por no ser susceptibles de casación ni recurso de queja, en base al razonamiento de la Corte Suprema.

A modo de conclusión, indicó que la procedencia de los recursos debe estar determinada por ley y no por criterio jurisprudencial, por un asunto de certeza y reglas claras. En ese sentido, estima que la discusión del proyecto en estudio se presenta como una oportunidad para reformar el sistema recursivo establecido en el marco de la institucionalidad ambiental, fortaleciendo la justicia especializada ambiental. En dicho sentido, considera fundamental determinar qué sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales son susceptibles de recurso de casación.

Finalmente, entregó una propuesta de modificación:

Artículo 26, inciso 3°: “En contra de la sentencia que resuelva la reclamación dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, con excepción del numeral 4) del artículo 17, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil”

Finalmente, expuso el **académico de la Universidad de Chile, señor Javier Vergara**, acompañado de una [presentación](#). Señaló que la propuesta de ley se hace cargo de un problema real, por lo que valora positivamente la iniciativa.

Recordó que la situación recursiva actual genera incertidumbre respecto a las vías de reclamación existentes, ya sea la apelación o la queja. En ese sentido, consideró urgente legislar al respecto, especialmente considerando la gran cantidad de humedales urbanos que se han declarado. Sin perjuicio de lo anterior, estimó necesario revisar el funcionamiento general de los Tribunales Ambientales, luego de 10 años de su creación, ya que hay muchos aspectos que se podrían mejorar. Al respecto, propuso los siguientes temas:

-Resolución que declara admisible las reclamaciones no son apelables, sólo las que declaran la inadmisibilidad, lo que considera debiese ampliarse.

-Necesidad de establecer un medio de reclamación respecto a las medidas cautelares.

-Revisar el sistema de renovación de jueces.

-Por último, subrayó la entrada en vigencia de nuevas leyes, lo que amerita una revisión del sistema judicial ambiental.

Seguidamente, la **Honorable Senadora señora Allende** consideró necesario generar una mesa de trabajo para determinar si es necesario ampliar el proyecto o no, tal como han planteado diversos invitados.

Por otro lado, hizo hincapié en la necesidad de acortar los plazos de tramitación de causas, en sede administrativa y judicial, así como también uniformar criterios en dichas instancias.

A su turno, el **Honorable Senador señor Walker** consideró que es urgente tramitar el presente proyecto, debido a que la problemática que se presenta actualmente en los tribunales amerita pronta solución. En ese entendido, considera que no es recomendable ampliar el objetivo de la moción, esto es, consagrar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias emanadas de los Tribunales Ambientales del país.

En la misma línea, el **Honorable Senador señor Gahona** secundó lo señalado por el Senador Walker, invitando a aprobar la idea de legislar e introducir las mejoras que sean necesarias durante la discusión en particular del proyecto, pero enfocándose en el objetivo de la moción. Para discutir los otros asuntos, señaló que existe espacio en las reformas que prontamente ingresará el Ejecutivo relacionadas con la ley de Bases del Medio Ambiente y la SMA.

A continuación, la **Ministra del Medio Ambiente, señora Maisa Rojas** comentó que existe acuerdo en que el proyecto de ley es positivo y acotado, por lo que debiese mantenerse así, ya que tal como mencionó el Senador Gahona, prontamente se ingresaran proyectos de reformas que pueden hacerse cargo de las otras problemáticas.

Luego, el **Jefe de la Unidad Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza**, indicó que existe una buena base para poder ampliar el alcance del proyecto de ley, especialmente lo vinculado a la redacción que permite que la Corte Suprema no se pronuncie respecto a todos los resultados de término del procedimiento de reclamación y, en conexión a lo anterior, también es posible revisar la referencia al alcance de las apelaciones, para evitar así la disparidad de criterios.

Finalizó afirmando que todo lo anterior es posible sin alejarse demasiado del objetivo inicial de la moción.

Respondiendo a la consulta de la Honorable Senadora Allende, la **Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), señora Valentina Durán**, comentó sobre las distintas iniciativas y medidas que buscan

otorgar celeridad y certeza al sistema, como la ya mencionada reforma a la ley de Bases Generales del Medio Ambiente, la propuesta de eliminar las comisiones de evaluación ambiental, modificar asuntos del Comité de Ministros, considerar la participación ciudadana temprana, fortalecer el SEA y establecer un recurso único y general.

Por su parte, la **Superintendente del Medio Ambiente, señora Marie Claude Plumer** relevó la importancia de los Programas de Cumplimientos, materia que la Corte Suprema no está conociendo, tratándose de una materia sustantiva ambiental y de fondo, no de carácter procesal, por lo que estima que sería posible realizar ajustes en esta materia, sin alterar mayormente el proyecto.

B.-Votación en general.

**- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señora Allende y señores Gahona, Latorre y Walker.**

- - -

#### DISCUSIÓN EN PARTICULAR

En sesión del 27 de noviembre de 2023, la Comisión inició el estudio de las propuestas de los Senadores miembros de la Comisión.

Respecto al artículo único, se presentó una **indicación de los Honorables Senadores señora Allende y señor Latorre**, mediante la cual proponen reemplazar el texto por el siguiente:

“ARTÍCULO ÚNICO: Modifícase el artículo 26 de la Ley N°20.600 que “Crea los Tribunales Ambientales” en el siguiente sentido:

1) Modifícase el inciso primero del artículo 26, en el siguiente sentido:

“En estos procedimientos sólo serán apelables 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 continuación, no consideradas en el inciso tercero del presente artículo ni el numeral 4) del artículo 17. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada”.

2) Modifícase el inciso tercero del artículo 26, en el siguiente sentido:

“En contra de la sentencia dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, con excepción del numeral 4) del artículo 17, ya sea la que acoja o rechace, total o parcialmente, la reclamación o la acción de declaración, e incluso si retrotrae el procedimiento administrativo respectivo, procederá respecto de todas las partes, solamente el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en esta ley, siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia.

3) Modifícase el inciso cuarto del artículo 26, en el siguiente sentido:

“Además, en los casos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, sólo por las causales de los números 1, 4, 6 y 7 de dicho artículo. Asimismo, procederá este recurso cuando en la sentencia se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.”

El **Honorable Senador señor Latorre** explicó que la propuesta nace luego de que se conformara una mesa de trabajo de asesores, con participación del Ejecutivo, en la que se consideraron las observaciones y recomendaciones de los expertos que asistieron a exponer ante la Comisión. Así, se recoge la idea de limitar la apelación, considerando los casos no contemplados en el recurso de casación, para evitar que se repliquen instancias. A su vez, se permite la casación en la forma para todo tipo de resoluciones, acciones de reclamación o declarativas de daño ambiental, consagrándose expresamente su procedencia en casos en que se retrotraiga el procedimiento.

En relación a la propuesta, el **Honorable Senador señor Gahona** solicitó al Ejecutivo una explicación de la propuesta en base a casos concretos, para poder entender con mejor claridad.

En la misma línea, el **Honorable Senador señor Walker** concordó con el Senador Gahona, ya que le preocupa que se cumpla el objetivo original de la moción, esto es, otorgar certeza jurídica a los procesos ambientales, que el recurso de casación sea de aplicación general y evitar que por vía oblicua se intenten nuevas instancias.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Saavedra** consultó si esta medida no provocaría aún más tardanza en la resolución de las causas ambientales, al abrirse la posibilidad de que existan más instancias judiciales.

En respuesta a lo anterior, el **Honorable Senador señor Walker** aclaró que sería todo lo contrario, ya que esta moción busca acotar las instancias judiciales por medio de la consagración de la casación como herramienta general, evitando así el uso indebido de otros recursos que no fueron diseñados para eso.

Complementando lo anterior, el **Honorable Senador señor Latorre** señaló que, tal como se comentó durante la discusión general del proyecto, las causas ambientales muchas veces se vuelven eternas al entrar a un bucle procesal, además de que falta certeza debido al uso de criterios diversos en causas similares. Así, el proyecto de ley busca dar solución a esta problemática consagrando el uso general del recurso de casación, para todos los actores, evitando así el uso de otras herramientas y la dispersión de criterios.

A su turno, el **Jefe de la división Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** explicó que la indicación mantiene la referencia al numeral 4 del artículo 17 como excepción, tanto en el primer como tercer inciso, los que se refieren al recurso de apelación y casación en el fondo, respectivamente, ya que dicha materia –las medidas provisionales– no obedece a una facultad jurisdiccional de los tribunales, al no existir una controversia entre partes.

En cuanto al fondo de la propuesta, indicó que el numeral 1) apunta a separar radical y nítidamente lo que es susceptible de apelación y en lo que es aplicable el recurso de casación. Ejemplificó con las reclamaciones: en el caso de aplicación de una multa, una comunidad puede reclamar en contra de la multa cursada por la SMA a una empresa, siendo la comunidad el actor principal y el reclamado la SMA. En tanto, la empresa actúa como un tercero independiente, al no ir en la misma línea que los otros dos. Así, cuando la separación entre ambos recursos no es clara, los actores pueden intentar diversos recursos de forma paralela, lo que se busca evitar, para que la respuesta del sistema sea más orgánica y sistemática.

Indicó que lo mismo puede suceder dentro del SEIA, ya que el Servicio defiende la legalidad de sus actos, la empresa defiende su proyecto y la comunidad sus intereses, así, ante un fallo del Tribunal Ambiental, los diferentes actores podrían recurrir por vías distintas, lo que genera falta de certeza y legitimidad del sistema en su conjunto, por tanto, es razonable que todas las acciones se consoliden en una sola vía que permita que las decisiones sean comunes para todos los actores.

El **Honorable Senador señor Gahona** quiso corroborar si solo se podrían presentar los recursos en las Cortes de Apelaciones de Antofagasta, Santiago y Valdivia, que son las ciudades de asiento de los Tribunales Ambientales.

En respuesta, el **Jefe de la división Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** señaló que sí, aclarando que, sin perjuicio de aquello, el recurso se presenta ante el Tribunal Ambiental, quien luego eleva el asunto para el conocimiento de la Corte de Apelaciones. Además, hizo ver que esta situación no ha presentado mayores problemas gracias a la implementación de la tramitación electrónica.

Continuando con la revisión de la propuesta, se refirió al numeral 2), señalando que la primera parte elimina la referencia a sentencia definitiva, ya que, tal como se explicó durante la discusión en general, la Corte Suprema tiene un concepto muy específico de sentencia definitiva, la que no se ajusta a las sentencias que ponen término a la instancia, sino que apuntan a aquellas resoluciones que resuelven el fondo del conflicto, lo que, como ya se señaló, ha generado diversas complicaciones en la práctica, ya que los Tribunales Ambientales suelen ordenar retrotraer el expediente administrativo, ante lo cual la Corte Suprema estima que no se encuentran frente a una sentencia definitiva, declarando inadmisibile el recurso.

Ante esta situación, señaló que se han identificado dos clases de problemas:

i.- Primero, la duda de si existía mérito para retrotraer el procedimiento administrativo, ya que dicha orden deja en una situación de suspenso a las partes. Así, frente a la falta de recurso de casación, nadie puede controlar si existía mérito para adoptar dicha decisión que puede perjudicar a las partes.

ii.- Segundo, no se hace un juicio respecto a qué es lo que hay que corregir en el procedimiento administrativo, ni que actividades del proceso es necesario repetir. En ese sentido, entregando competencia a la Corte Suprema, se podría uniformar los criterios para determinar cuándo es necesario retrotraer y con qué mandato específico.

En virtud de lo anterior, subrayó que la propuesta elimina el concepto de definitiva y entrega una explicación específica de cuáles son las sentencias del Tribunal Ambiental que ponen término a la instancia: aquella que acoja o rechace, total o parcialmente, la reclamación o la acción de declaración, e incluso si retrotrae el procedimiento administrativo respectivo. A modo de ejemplo, explicó que, en el caso de los humedales urbanos, puede existir controversia respecto a un porcentaje del área declarada por el Ministerio del Medio Ambiente, ante lo cual el Tribunal puede ordenar retrotraer el procedimiento solo respecto a un porcentaje del área declarada, por tanto, se trataría de una resolución que acoge o rechaza parcialmente una reclamación.

Luego, se refirió a la segunda parte de dicho numeral, el que se refiere a las reglas que regulan la casación. Señaló que la ley hace referencia al artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, la que contiene el concepto

de sentencia definitiva, por lo que se busca eliminar dicha referencia y traer a la norma la regla de oro de la casación: que se trate de una infracción de ley que incida sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia, es decir, que sea de una magnitud tal que pueda modificar la decisión del tribunal.

Reiteró que, en la medida que exista disparidad de criterios, ya que se resuelven cosas distintas ante distintas sedes, se genera incerteza jurídica, la que afecta los plazos de los procedimientos. En particular, señaló que el asunto de la casación es de gran importancia, ya que existen tres Tribunales Ambientales, por lo que es necesario que exista una instancia que consolide los criterios de los tres Tribunales, ayudando así a mejorar la eficiencia de los procesos y los plazos para su culminación.

El **Honorable Senador Gahona** solicitó que se pueda explicar la propuesta de forma más práctica, ya que, por ejemplo, existen casos emblemáticos como el Dominga, que lleva 13 años en proceso. En ese sentido, quiere saber cómo esta modificación ayuda a reducir dichos plazos.

El **Jefe de la división Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** subrayó que se necesita más que este proyecto de ley para superar los problemas mencionados en el caso Dominga, ya que en dicho caso también se ordenó retrotraer el proceso en el Consejo de Ministros, figura que está siendo cuestionada en la actualidad, pero que no se relaciona con la iniciativa en comento.

Sin embargo, destacó que sí se puede mejorar en el sentido de que, al momento de retrotraer un proceso, exista un criterio uniforme respecto a qué aspectos específicos se requiere rehacer.

Continuando con los ejemplos prácticos, mencionó la ley REP, materia en la que también podría ayudar la presente moción, dado que no existe un recurso para impugnar la resolución del Tribunal Ambiental sobre una reclamación, casos en que se han intentado apelaciones, las que siguen pendientes. Así, si un grupo económico o rubro está en contra de una meta, como el caso del decreto de neumáticos, las partes no tienen recursos claros ni criterios que seguir.

Respecto al numeral 3), apuntó a que se trata de una modificación de concordancia, tal como en los incisos anteriores, se elimina la referencia a sentencia definitiva, pero sin modificar las causales del recurso.

En sesión del 11 de diciembre, la Comisión continuó el estudio de las propuestas.

Respecto al numeral 1), el **Subsecretario (S) del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** reiteró que el objetivo es separar la apelación de la casación, de manera tal que los actos intermedios, que son clave en los

procedimientos de reclamación y declaración, sean apelables, reafirmando así la regla general.

A modo de ejemplo, señaló que en una causa se podría omitir la duración del daño, lo que luego podría ser repuesto por la Corte de Apelaciones. La apelación también sería aplicable en casos en que la resolución que pone término al procedimiento a través de una salida alternativa –lo que es poco común– tuviera algún vicio como la falta de concurrencia de una de las partes. Por último, la Corte de Apelaciones también podría conocer de las inadmisibilidades.

Subrayó que se trata de resoluciones de trámite, ya que aquellas que se refieren al fondo del asunto serían susceptibles de casación, según las reglas contenidas en los incisos siguientes de la propuesta.

**--Puesto en votación el numeral 1), fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Allende y señores Gahona y Latorre (3x0).**

En relación con el numeral 2), el **Subsecretario (S) del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** explicó que, tal como fue comentado por los expertos invitados previamente, cuando se habla de resolver el fondo del asunto, la Corte Suprema ha entendido que, incluso cuando procede la casación, si se ordena retrotraer el procedimiento administrativo para corregir un vicio, entonces no se ha puesto fin al proceso y no se ha resuelto el fondo del asunto. Así, para corregir esta situación, se explicita en la propuesta las diferentes alternativas que tiene el tribunal para resolver, haciendo procedente el recurso de casación en todas ellas.

Resaltó la importancia de que la Corte Suprema pueda unificar criterios respecto a cuándo procede retrotraer un expediente, haciendo el proceso más predecible, especialmente considerando que existen tres Tribunales Ambientales, lo que genera un riesgo de que existan islas de criterios, dependiendo del territorio. Esto es muy relevante, ya que retrotraer el expediente es un asunto costoso para la administración y todos los involucrados en una causa.

En cuanto a los casos en que no es procedente el recurso de casación, se consagra como único caso de exclusión el numeral 4) del artículo 17, que se refiere a las medidas previsionales solicitadas por la SMA, ya que no se trata de una función jurisdiccional.

Finalmente, el numeral 2) rescata la regla de oro de la casación, según la cual no es cualquier vicio el que produce que se deje sin efecto la resolución del tribunal, sino que se debe tratar de un vicio relevante que haya incidido sustancialmente en la decisión.

**--Puesto en votación el numeral 2), fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Allende y señores Gahona y Latorre (3x0).**

Respecto al numeral 3), el **Subsecretario (S) del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** aclaró que solo modifica la primera parte del inciso, para hacerlo consistente con el lenguaje de la casación en el fondo, evitando así la referencia a la sentencia definitiva, por los motivos ya explicados.

**--Puesto en votación el numeral 3), fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Allende y señores Gahona y Latorre (3x0).**

El Presidente de la Comisión, **Honorable Senador señor Latorre** propuso el cambio de nombre del proyecto, para que se dé cuenta de la inclusión de la apelación en la propuesta de modificación legal.

**--Puesta en votación la propuesta de cambio de nombre, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Allende y señores Gahona y Latorre (3x0).**

---

### TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general y particular, del siguiente proyecto de ley:

---

#### PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase el artículo 26 de la ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, en el siguiente sentido:

1) En el inciso primero, agregase entre la palabra “continuación” y el punto y seguido, la siguiente frase:

“, no consideradas en el inciso tercero del presente artículo ni el numeral 4) del artículo 17”.

2) Reemplázase el inciso tercero del artículo 26 por el siguiente:

“En contra de la sentencia dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, con excepción del numeral 4) del artículo 17, ya sea la que acoja o rechace, total o parcialmente, la reclamación o la acción de declaración, e incluso si retrotrae el procedimiento administrativo respectivo, procederá respecto de todas las partes, solamente el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en esta ley, siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia.”.

3) En el inciso cuarto, reemplazase la frase “en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos”, por la siguiente:

“en los casos”.

- - -

### **ACORDADO**

Acordado en sesiones celebradas el día 04 de septiembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Paulina Núñez y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 05 de septiembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 26 de septiembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señoras Isabel Allende y Paulina Núñez y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 02 de octubre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 10 de octubre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 13 de noviembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 14 de noviembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señores Sergio Gahona y Matías Walker; de 27 de noviembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), y señores Gastón Saavedra (Isabel Allende), Sergio Gahona y Matías Walker; y de 11 de diciembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre (Presidente), señora Isabel Allende y señor Sergio Gahona.

Sala de la Comisión, a 13 de diciembre de 2023.

**Magdalena Palumbo Ossa**  
**Abogado Secretaria de la Comisión**

## RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 20.600, QUE CREA LOS TRIBUNALES AMBIENTALES, EN MATERIA DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN EN LOS CASOS QUE INDICA. (BOLETÍN N° 16.204-12)**

---

- I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**  
Separar claramente la procedencia del recurso de apelación y el recurso de casación en materia ambiental, así como consagrar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de competencia de los Tribunales Ambientales, incluyendo aquellas reguladas en leyes especiales.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general por unanimidad de los miembros presentes (4x0). En particular se alcanzaron los siguientes acuerdos:  
-Indicación N° 1, con sus numerales 1, 2 y 3 aprobada por unanimidad de los presentes (3x0).  
-Propuesta cambio de nombre, aprobada por unanimidad de los presentes (3x0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**  
consta de un artículo único, con tres numerales.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** sí hay. El artículo único del proyecto de ley tiene carácter orgánico constitucional en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** simple.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señor Latorre, señora Allende y señor Walker.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 22 de agosto de 2023.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y particular.

**X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

- 1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.
- 2.- Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Valparaíso, a 13 de diciembre de 2023.

**Magdalena Palumbo Ossa**  
**Abogado Secretaria de la Comisión**