

**INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY QUE CREA EL TRIBUNAL AMBIENTAL.**

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en el H. Senado por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma urgencia” para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

- Indicación del Diputado Robles, don Alberto, al artículo 2° del proyecto.

- Indicación del Diputado Robles, don Alberto, al artículo 5° del proyecto.

por unanimidad

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas

Los artículos 5°, salvo su letra c) y 42 con la indicación del Ejecutivo.

4.- Indicaciones declaradas inadmisibles

Indicación del Diputado Robles, don Alberto, al artículo 5° del proyecto.

5.- Se designó Diputado Informante al señor MARINOVIC, don MIODRAG.

*

*

*

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto la señora María Ignacia Benítez, Ministra Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y el señor Rodrigo Benítez, Jefe de la División Jurídica del

Ministerio del Medio Ambiente, acompañados del señor Arturo Matte, Jefe de Gabinete de la Ministra.

El propósito de la iniciativa consiste en crear los tribunales ambientales que ejercerán el control jurisdiccional de las decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente y tendrán competencia para conocer las controversias contenciosas administrativas en materia ambiental y las demandas por daño de similar naturaleza.

El **informe financiero sustitutivo elaborado por la Dirección de Presupuestos**, de fecha 11 de mayo de 2010, señala que el mayor costo fiscal anual estimado por la aplicación de la iniciativa, considerando la indicación sustitutiva, asciende a \$ 2.313.961 miles, de acuerdo al siguiente detalle:

	<u>Miles \$</u>
Gastos de operación en régimen:	
Gastos en Personal	1.805.367
Bienes y Servicios de Consumo	406.891
Inversiones	
Equipamiento e Infraestructura	<u>101.703</u>
Total estimado	2.313.961

También se indica, que el gasto que represente la aplicación de la ley durante el primer año de su vigencia, se financiará con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público.

Por informe financiero complementario de fecha 28 de julio de 2010, relativo a la modificación de las remuneraciones que recibirán los ministros suplentes, se estima un mayor costo fiscal anual en gastos en personal ascendiente a **\$ 71.688 miles**, que se financiará el primer año con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público.

Por informe financiero complementario de fecha 8 de junio de 2011, se señala que las indicaciones relativas al nombramiento de los ministros integrantes, recurso de apelación, contratación de personal experto y necesidad de crear nuevos tribunales ambientales no representa mayor gasto fiscal, o porque el gasto ya se encuentra cuantificado o corresponderá efectuarlo en una etapa posterior.

En el **debate de la Comisión** el señor Rodrigo Benítez explicó que las facultades fiscalizadoras y sancionatorias de la Superintendencia de Medio Ambiente se encuentran supeditadas al inicio del funcionamiento del tribunal ambiental, ya que sin tribunal no hay fiscalización ni tampoco sanción, de ahí la importancia de despachar este proyecto a la brevedad.

Hizo presente que el proyecto original establecía un solo tribunal, pero una indicación sustitutiva del actual Gobierno amplió a tres los tribunales ambientales, los que están integrados por tres ministros, de los cuales dos deben ser abogados y uno licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales, además de contar cada tribunal con dos ministros suplentes, uno abogado y el otro licenciado en ciencias con la especialización mencionada.

Los Ministros tanto titulares como suplentes son nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo de los dos tercios de los Senadores en ejercicio, a partir de una nómina de cinco personas propuesta por la Corte Suprema.

En materia de incompatibilidades, el proyecto establece un modelo similar al utilizado para los Ministros del Tribunal Constitucional, de amplias incompatibilidades, permitiendo sólo empleos docentes hasta un límite de 12 horas semanales.

Respecto del número de tribunales, el proyecto establece tres tribunales ambientales:

- El primer tribunal, con asiento en Antofagasta, se instalará en el plazo de 12 meses contados desde la publicación de la ley y comprende las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

- El segundo tribunal tendrá su asiento en Santiago, deberá entrar en funcionamiento dentro de 6 meses contado desde la publicación de la ley y comprende las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule.

- El tercer tribunal, cuyo asiento era Valdivia, fue sustituido en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia mediante una indicación parlamentaria por la ciudad de Puerto Montt, deberá instalarse en el plazo de 12 meses contados desde la publicación de la ley y comprende las regiones de Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, y Magallanes y la Antártica chilena.

Ante la sugerencia del Diputado señor Robles de establecer en el proyecto un tribunal ambiental en cada región, explicó el señor Benítez que el incremento de uno a 3 tribunales ambientales se debió más a una intención de descentralizar la judicatura ambiental, que a la necesidad de hacer frente a un gran número de causas relacionadas con el medio ambiente, ya que actualmente hay 63 causas pendientes por daño ambiental

y desde el 2004 al 2010 sólo se han presentado 109 recursos administrativos y judiciales.

En cuanto a las regiones con mayor número de proyectos de inversión sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental entre el 2008 y 2010, señaló que la Región de Antofagasta, en la zona norte y la Metropolitana en la zona centro llevan la delantera. La Región de los Ríos también tiene un alto nivel de inversión, con casi \$ 5.500 millones.

Por otro lado, si se toma en cuenta el emplazamiento de los tribunales de los proyectos presentados por región entre el 2008 y 2010, la Región de Antofagasta en el norte tiene el mayor número con 334; la Región Metropolitana en la zona central con 662, y en el sur las Regiones de Los Lagos y Aysén, con 636 y 621, respectivamente; lo que se debe a que ambas regiones cuentan con muchos proyectos de acuicultura que ingresan al sistema, pero que no generan reclamaciones administrativas ni judiciales. En cambio, cuando se analizan los proyectos que deben someterse al estudio de impacto ambiental, la Región de los Ríos tiene mayor número de inversión que la Región de los Lagos.

En la macrozona sur, las declaraciones de impacto ambiental por sector productivo evidencian que si bien las regiones de Los Lagos y de Aysén tienen una mayor cantidad de declaraciones ello obedece al gran número de proyectos de pesca y acuicultura que, como se dijo, no generan mayores conflictos. Por su parte, la Región de los Ríos presenta proyectos de mayor complejidad como infraestructura hidráulica (represas), saneamiento ambiental, que a su vez representan una mayor inversión, lo que justifica que el tercer tribunal ambiental tenga su asiento en la ciudad de Valdivia.

En relación al criterio adoptado por el Ejecutivo frente el cambio de sede del tercer tribunal ambiental aprobada en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, manifestó que el Gobierno hizo presente todos los antecedentes técnicos que justifican la instalación de la sede en Valdivia.

Destacó que la tramitación del proyecto en el Senado fue muy consensuada, constituyéndose una comisión técnica integrada por los profesores Juan Domingo Acosta, Raúl Tavolari, Luis Cordero, y asesores del Ejecutivo que logró mejorar el proyecto. Luego, en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara se mantuvo casi íntegramente el proyecto aprobado en el primer trámite constitucional, y en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, salvo el artículo 5° relativo al cambio de sede y el 40 (42), concerniente al presupuesto, y la modificación al mecanismo de nombramiento de los ministros de estos tribunales, sólo incorporó precisiones menores, que tienen por objeto perfeccionar el proyecto.

En cuanto a la modificación propuesta al sistema de designación de los ministros, explicó que el H. Senado aprobó que cada ministro fuera nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, a partir de una nómina de 5 personas propuesta por la Corte Suprema. Luego,

la Comisión de Recursos Naturales de esta Corporación modificó esta norma, estableciendo que los ministros serían nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso, a partir de una nómina de 5 personas propuestas por el Consejo de Alta Dirección Pública, volviendo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, a la norma propuesta por el Senado. Al eliminarse la participación de la Corte Suprema en el nombramiento de los ministros, ésta emitió un informe desfavorable, lo que generó un consenso entre los diputados de volver al mecanismo aprobado por el Senado.

La Ministra señora Benítez hizo presente que la judicatura ambiental debe entenderse en el contexto de la nueva institucionalidad ambiental, dentro de la cual la Superintendencia de Medio Ambiente opera como un filtro respecto de ciertas materias cuyas reclamaciones se efectúan primero ante este organismo y que luego puede ser impugnado ante el tribunal ambiental. No debe olvidarse que la Superintendencia de Medio Ambiente es el organismo fiscalizador y sancionador por excelencia, sobre todo en materia de proyectos, cuyas sanciones son mucho más severas que las contempladas en la actual legislación.

Discusión particular

La Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente dispuso en su informe que los artículos 1°, 5°, 8°, 12, 14, 15, 29, 40 inciso final, y sexto transitorio deben ser conocidos por esta Comisión. A su vez, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia agregó los artículos 13, 16, 31, y 42 inciso tercero y séptimo transitorio.

A propuesta de su Presidente, la Comisión de Hacienda acordó pronunciarse respecto de los artículos de su competencia aprobados por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, esto es, los artículos 1°, 5°, 8°, 13, 15, 16, 31, 42, inciso tercero, séptimo transitorio, y las indicaciones formuladas en este trámite .

Artículo 2°

El Diputado señor Robles afirmó que presentaría una indicación para modificar el artículo 2° del proyecto, en lo relativo al sistema de nombramiento de los ministros de los tribunales ambientales, ya que a su juicio, es necesario que los concursos públicos que realice la Corte Suprema no se basen en un sistema de antecedentes como es lo habitual en el máximo tribunal, sino que el concurso público se realice bajo el Sistema de la Alta Dirección Pública, porque es un sistema que asegura que van a llegar los profesionales más idóneos, de los cuales la Corte deberá seleccionar a 5. Hizo presente que el Sistema de Alta Dirección Pública obliga a la intervención de “head hunters” para el nombramiento de los concursantes, lo que implica una mirada que apunta a los méritos profesionales de los postulantes, lo que debe estar presente en el nombramiento de los ministros de una judicatura especializada.

El señor Benítez explicó los cambios producidos en el mecanismo de designación de los ministros de estos tribunales. El mensaje establecía que el ministro abogado era designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes confeccionada por la Corte Suprema y los otros cuatro profesionales universitarios expertos en materias ambientales, dos de los cuales debían ser abogados y dos licenciados o con post grado en ciencias o economía, eran designados por el Presidente de la República previo concurso público de antecedentes en el Sistema de Alta Dirección Pública, lo que se aprobó en el primer informe de las Comisiones Unidas de Constitución y Medio Ambiente del H. Senado. Luego, en el segundo informe de estas Comisiones Unidas, en virtud de una indicación del Ejecutivo, se modificó el mecanismo incorporando al Consejo de Alta Dirección Pública y eliminando la participación de la Corte Suprema. Ante este cambio la Corte emitió un informe desfavorable del proyecto, criticando que a esta Corte se le prive de toda injerencia en la selección de los candidatos a ministros de dichos tribunales. Posteriormente, en el mismo Senado, el Ejecutivo presentó una indicación que sustituyó al Consejo de Alta Dirección Pública por la Corte Suprema, de manera que cada ministro sería nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, a partir de una nómina de 5 personas propuesta por la Corte Suprema. Luego, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Recursos Naturales modificó esta norma, estableciendo que los ministros serían nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso, a partir de una nómina de 5 personas propuestas por el Consejo de Alta Dirección Pública, volviendo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, a la norma propuesta por el Senado. Para este cambio se tomó en cuenta la opinión de la Corte Suprema en el sentido de que al estar sujetos estos tribunales a la superintendencia directiva, correccional y económica del máximo tribunal debería intervenir en la designación, de lo contrario, se sostuvo, se transforma este control en algo más efectista que real.

El Diputado señor Robles presentó la siguiente indicación al artículo 2º: para incorporar en el inciso segundo a continuación de las palabras “concurso público” la frase “, conforme al Sistema de Alta Dirección Pública”

*Puesta en votación la indicación precedente fue **rechazada** por un voto a favor, 8 votos en contra y dos abstenciones. Votó a favor el Diputado señor Alberto Robles. Votaron en contra los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvieron los Diputados señores Enrique Jaramillo y Miodrag Marinovic.*

Artículo 5º

El Ejecutivo presentó una indicación a la letra c) del artículo 5º del proyecto, para sustituir la expresión “Puerto Montt” por “**Valdivia**”.

En virtud de fundamentos de carácter técnico, como son la cantidad de proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el monto de inversión que dichos proyectos implican y el análisis de las causas judiciales y administrativas que se han deducido históricamente, se optó por la ciudad de Valdivia.

A juicio del Ejecutivo, la indicación parlamentaria introducida en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sería contraria a la Constitución Política, por cuanto se introduce en la esfera de atribuciones exclusivas que en materia legislativa confiere la Constitución al Presidente de la República. En efecto, el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución establece que “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.”. El inciso final del mismo artículo dispone que “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.”.

A mayor abundamiento, se hizo presente que en la discusión de la ley N° 19.891, que creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, los Senadores Ruiz–Esquide, Muñoz Barra, Ríos y Vega presentaron una indicación para cambiar la sede del Consejo a Chillán en lugar del emplazamiento original que correspondía a Valparaíso. Al respecto, los Senadores Boeninger y Larraín manifestaron la inadmisibilidad de la indicación aludida, justamente por incidir en materias propias de iniciativa del Presidente de la República, por implicar gasto.

El Ejecutivo de la época acompañó en la discusión legislativa un informe en derecho sobre la materia, en el que se indica que “... sólo corresponde al Jefe de Estado el derecho a realizar propuestas regulatorias en lo relativo a la creación de nuevos organismos públicos. Lo anterior tiene por fundamento que es al Presidente de la República, a quien, de conformidad a lo establecido en el artículo 24 de la Carta Fundamental, le corresponde el Gobierno y la Administración del Estado. El acto de creación implica que el Presidente tiene iniciativa en lo relativo al establecimiento, como sujeto de derecho, del órgano del cual se trate. Esto significa que, si es una nueva persona jurídica, como sucede con el Consejo Nacional de la Cultura, es titular de los atributos de la personalidad extensible a cualquier sujeto de derecho. De este modo, el domicilio forma parte de ese acto de creación, y a su vez, de la determinación de sus funciones y atribuciones, toda vez que la única forma que un órgano del Estado puede ejercer potestades es que éstas le sean conferidas por una ley, de iniciativa

exclusiva del Presidente de la República. En otras palabras, la creación de un órgano del Estado, su domicilio y sus funciones y atribuciones, determinan el ámbito de su competencia.”.

En otras palabras, el domicilio no es un elemento accidental en la creación de un servicio, sino que tiene la calidad de elemento sustancial o de la esencia del mismo. De ahí que su elección le esté reservada al Presidente de la República como reflejo de su deber de administrar el Estado.

Por lo tanto, finaliza, corresponden a la esfera exclusiva del Presidente de la República las cuestiones relativas a la administración financiera del Estado, entre las que se encuentran las relativas al gasto público de un proyecto de ley como el de la referencia, que crea los tribunales ambientales. Ello, por cuanto la evaluación del impacto financiero de un proyecto de esta naturaleza es facultad discrecional del Ejecutivo, careciendo el Congreso de facultades para realizar indicaciones sobre la materia.

Puesta en votación la letra c) con la indicación del Ejecutivo, se aprobó por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Monckeberg, don Cristián; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

El Diputado señor Robles presentó la siguiente indicación al artículo 5°: para trasladar el primer tribunal ambiental de Antofagasta a Copiapó y el segundo tribunal de Santiago a Valparaíso.

El Diputado señor Godoy (Presidente) declaró la indicación precedente **inadmisible**, por tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución Política de la República.

En virtud de lo anterior, el Diputado Robles, don Alberto, presentó una nueva indicación al artículo 5° del proyecto: para suprimirlo.

Fundamentó su indicación en que, a su juicio, el proyecto debe establecer la creación de un tribunal ambiental por región, autorizando al Ejecutivo para decidir su instalación en la medida que las necesidades del servicio así lo requiera.

*Sometida a votación la indicación parlamentaria precedente, se **rechazó** por un voto a favor y 9 votos en contra. Votó a favor el Diputado señor Alberto Robles. Votaron en contra los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Monckeberg, don Cristián; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.*

A continuación, se procedió a votar el artículo 5° propuesto por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, salvo su letra c), siendo aprobado por 9 votos a favor y un voto en contra. Votaron a favor los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Monckeberg, don Cristián; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votó en contra el Diputado señor Alberto Robles.

Artículo 42

En el inciso tercero del artículo 42, el Ejecutivo formuló una indicación para eliminar la frase “la que deberá especificarse en la ley de Presupuestos de cada año.”.

Respecto de esta indicación que también se incorporó en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, vía indicación parlamentaria, se propone su eliminación, ya que se argumentó que en opinión de la Dirección de Presupuestos, la indicación aprobada por los diputados de dicha Comisión implicaba gasto y, por tanto, es una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, ya que es distinto señalar “requerirá contar con disponibilidad presupuestaria” que “deberá especificarse en la Ley de Presupuestos de cada año”, ya que en el primer caso no se requiere presupuesto definido previamente, porque la disponibilidad debe existir al momento que se requiera por los tribunales ambientales; en cambio, en el segundo caso debe destinarse y determinarse un monto en la Ley de Presupuestos, lo que sería muy complejo de estimar para cada tribunal. Además, agregó el señor Benítez, estos tribunales tienen presupuesto global, por lo que si el monto quedara definido en la Ley de Presupuestos, se corre el riesgo de que ese presupuesto destinado a peritajes, se gaste en otro ítem.

Puesto en votación el artículo 42 con la indicación del Ejecutivo, se aprobó por 6 votos a favor y 5 votos en contra. Votaron a favor los Diputados señores Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Monckeberg, don Cristián; Recondo, don Carlos; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votaron en contra los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel, y Robles, don Alberto.

Sometidos a votación los artículos sin indicaciones, esto es, los artículos 1°, 8°, 13, 15, 16, 31, y séptimo transitorio, fueron aprobados por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 12 y 13 de julio de 2011, con la asistencia de los Diputados señores Godoy, don Joaquín (Presidente); Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Monckeberg, don Cristián; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en las actas respectivas.

Concurrieron, además, los Diputados señores Alfonso De Urresti y Patricio Vallespín, y las Diputadas señoras Cristina Girardi y María José Hoffmann.

SALA DE LA COMISIÓN, a 18 de julio de 2011.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión