

➔ ANÁLISIS LEGISLATIVO

DATOS GENERALES

Ley ➤ 20.600

Título ➤ Crea el Tribunal Ambiental.

Origen ➤ Mensaje

Fecha de ingreso ➤ 03 de noviembre de 2009

Fecha de publicación ➤ 28 de junio de 2012

Cámara de ingreso ➤ Senado

Estado ➤ Tramitación terminada

Tiempo de tramitación ➤ 32 meses

Urgencias ➤ 2 discusión inmediata, 28 suma urgencia, 7 urgencia simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática ➤ Institucionalidad

Tipo de ley ➤ Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley ➤ Importancia Ambiental Alta

Relevancia ambiental ➤ Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Este proyecto de ley busca crear un Tribunal Ambiental como parte de la reformulación de la institucionalidad ambiental realizada con la aprobación de la ley N° 20.417.

Las características propuestas por el gobierno de Michelle Bachelet para este tribunal fueron: que sea un organismo especializado, esto es de carácter exclusivo para cuestiones ambientales; de composición mixta, integrado por tres abogados y dos profesionales de las ciencias y la economía, considerando que las cuestiones ambientales se mueven en un espacio de conocimiento altamente especializado. Que sea un tribunal único, no regional, considerando el volumen actual de causas. Que todas las atribuciones contenciosas administrativas de la ley 19.300 sean pasadas al tribunal y que el tribunal tenga un estándar amplio de control considerando criterios jurídicos y técnicos ambientales.

Posteriormente, se introdujeron una serie de modificaciones al proyecto por la vía de las indicaciones. Con esto, se propuso la creación de 3 Tribunales para las macrozonas del país, ubicados en las ciudades de Antofagasta, Santiago y Valdivia, a la vez que se bajó el número de integrantes de 5 a 3, con dedicación exclusiva.

Respecto a las competencias del tribunal, estas incluyen control previo en ciertos casos, revisión plena y obligatoria cuando la sanción sea la revocación de la Resolución de Calificación Ambiental o la clausura de la empresa, y de competencia plena en el caso del daño ambiental. Puede conocer sobre reclamaciones en contra de los actos administrativos de alcance global realizados por la autoridad ambiental; contra los actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental; y contra los actos de la Superintendencia de Medio Ambiente. Además, le corresponde conocer las demandas por daño ambiental que se interpongan de acuerdo a la ley 19.300.

En cuanto al procedimiento, este podrá ser iniciado por personas naturales afectadas o por la Superintendencia del Medio Ambiente, directamente ante el Tribunal Ambiental o también ante las Intendencias Regionales o Gobernaciones Provinciales respectivas. Se incorporó además el Amicus Curiae que permite a instituciones de interés público hacer las presentaciones y demandas. Existe la posibilidad de que el Tribunal llame a las partes a conciliación y de que se establezcan medidas cautelares durante el procedimiento. La sentencia deberá enunciar fundamentos de hecho, derecho y ambientales, siendo ésta susceptible de reclamación ante la Corte Suprema.

El proyecto establece también los estándares que los jueces deben considerar al momento de resolver: estándar de legalidad (que actuación del organismo administrativo sea conforme a la ley); estándar de razonabilidad (verificar que la norma sea razonable y no arbitraria, sin abuso de la potestad, sin violentar ningún derecho o garantía constitucional, sin actuar con abuso de competencias legales, sin actuar con desviación de fin); estándar de procedimiento e información (actos dictados en conformidad al procedimiento, respaldados por pruebas sustanciales y justificado por información técnica adecuada) y estándar de revisión plena.

Finalmente, el proyecto establece que la entrada en funcionamiento del Tribunal será seis meses luego de dictada la ley, y que la Superintendencia del Medio Ambiente cuyas acciones son susceptibles de ser revisadas por el Tribunal entrará en vigencia en conjunto con éste, por lo que esta institución ya aprobada por ley debe esperar la creación del Tribunal para su implementación.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto fue ingresado el 3 de noviembre de 2009 al Senado, tras el acuerdo político entre el gobierno y senadores de ambas coaliciones para la aprobación de la nueva institucionalidad ambiental. La creación del Tribunal Ambiental fue una exigencia de la Alianza para aprobar el acuerdo, siendo finalmente consensuado por los firmantes del mismo. Originalmente se estableció el compromiso de despachar el proyecto en el Senado antes del cambio de gobierno, lo que sin embargo no fue posible.

Su estudio en general fue realizado con bastante celeridad, siendo el proyecto sometido a votación el 20 de enero de 2010. En esta instancia, la idea de legislar fue aprobada por 21 votos a favor, sin votos contrarios o abstenciones. Antes de esta votación tuvo dos urgencias simples y una discusión inmediata.

Posteriormente, el proyecto estuvo en discusión particular en las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, unidas, de la Cámara, en donde se le otorgó cuatro suma urgencia, para después pasar a la Comisión de Hacienda.

El 6 de Octubre del 2010 pasa a segundo trámite constitucional en la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara, donde fue objeto de 6 urgencias sumas antes de emitir su primer informe. Por solicitud de la comisión antes nombrada el proyecto es analizado Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. En dicha instancia el proyecto tuvo 6 urgencias sumas, pasando finalmente a la Comisión de Hacienda el 21 de Junio del 2011.

En discusión general el proyecto fue aprobado con 112 votos a favor, pasando a tercer trámite constitucional. Pare entonces la Corte Suprema manifestó su malestar por la demora y no cumplimiento de las urgencias asignadas.

En este trámite constitucional, la iniciativa fue revisada por una Comisión Mixta compuesta por las comisiones de Constitución, Legislación y Reglamento y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

En discusión única el Senado aprueba las enmiendas introducidas por la Cámara al proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental, con excepción de incisos recaídos en los artículos 2 y 3, los cuales hacen referencia a las condiciones que deben cumplir los ministros designados al tribunal. Debido a los desacuerdos se crea una comisión mixta para su revisión, en donde se realizaran enmiendas al artículo dos.

El 19 de Enero del 2012, con la aprobación del informe de la comisión mixta, se inicia el trámite de

finalización en la cámara de origen.

En los 4 años que ha durado el proceso de discusión, el proyecto ha sido objeto de 35 urgencias de las cuales 2 han sido de discusión inmediata, 7 urgencia simple y 26 de suma urgencia. Se ha criticado el no cumplimiento de las urgencias, lo que en parte explica la demora en su tramitación.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

La creación de los Tribunales Ambientales ciertamente que tiene una valoración **positiva** respecto al cuidado del medio ambiente ya que permitirá contar con un tribunal especializado para una materia de alta complejidad técnica y de carácter multidisciplinario.

Entre los principales elementos a considerar de esta ley, tanto por su impacto positivo como en materia de recomendaciones realizadas por los evaluadores, destacan:

1. Composición del Tribunal: Se valora el que sea un tribunal de composición mixta y colegiado siguiendo el modelo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, compuesto por abogados y profesionales de las ciencias sociales. Sin embargo, se considera que para que exista un real contrapeso de formación, posturas políticas, visiones ambientales, etc., se requieren a lo menos 5 miembros como se proponía inicialmente. Con el aumento de tribunales de 1 a 3, se decidió bajar el número de integrantes como forma de ahorro, aunque ese “ahorro” puede afectar un buen funcionamiento del órgano.

Respecto a las características de los integrantes, se estima que debiesen existir al menos dos especialistas no abogados, de profesiones afines a materias ambientales. Al respecto, se cree que no se deben establecer innecesarios requisitos de formación –“profesional licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales, y a lo menos 10 años de ejercicio profesional”- sino poner el acento en la experiencia en materias ambientales. Se propone un modelo como el utilizado por el Órgano de Apelación del Sistema de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio que establece que sus miembros “deben ser personas de competencia reconocida en derecho y comercio internacional”. Se considera además, que dada la diversidad de los temas ambientales, debiesen ser profesionales con conocimientos más genéricos y no en exceso especialistas.

Para atraer a los mejores profesionales al Tribunal, y considerando las importantes inhabilidades, se recomienda establecer una remuneración competitiva

Finalmente, se recomienda revisar la planta del Tribunal. Considerando que se optó por reducir a 3 los miembros del Tribunal, al menos en la planta debiese existir mayor número de profesionales expertos en materias ambientales, considerando la diversidad de temas que son susceptibles entrar al Tribunal, por ejemplo, por daño ambiental –agua, suelos, biodiversidad, etc.-.

2. Las materias de competencia del Tribunal: En cuanto a las competencias, existen básicamente dos visiones, la de competencias acotadas como está definido actualmente, y la de las competencias ampliadas que busca incorporar las causas por la legislación sectorial en ámbitos como el sanitario, bosques, aguas, etc.

En la evaluación se consideró que al momento de la instalación y en una primera etapa es importante mantener las competencias acotadas para no afectar el funcionamiento del Tribunal, que éste no se vea sobrepasado de causas, y que logre contar con legitimidad. Luego, en una segunda etapa se debiera tender hacia la ampliación de competencias sectoriales y eventualmente a una ampliación en el número de tribunales de acuerdo a los requerimientos.

3. Procedimiento: En materia de procedimiento se destaca la inclusión del Amicus Curiae que permite a instituciones de interés público hacer las presentaciones y demandas. Se valora también la posibilidad de recurrir a peritos a los que los jueces puedan consultar.

4. Otras materias: Otros puntos que vale la pena mencionar son:

- En concordancia con el resto del ordenamiento jurídico, se estableció un sistema de derecho subjetivo donde se debe probar culpa o dolo, aunque en la práctica funciona como un sistema objetivo por el principio de presunción. A pesar de lo anterior, se considera que debiere definirse expresamente como un sistema objetivo basado en pruebas y no en culpabilidad.

- Se debiese establecer expresamente que, fuera de las Cortes de Apelaciones mencionadas en la ley como segunda instancia, no se aceptará la interposición de otros recursos, ordinarios ni extraordinarios, con el fin de evitar que mediante resquicios se lleven las causas ambientales a tribunales distinto que el mediante esta ley se crea.