

FICHA LEGISLATIVA AMBIENTAL

DATOS GENERALES

Título	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		
N° Boletín	16204-12	Fecha de ingreso	22 de noviembre de 2023
Origen	Moción	Cámara de ingreso	Senado
Autores	Isabel Allende (PS); Juan Ignacio Latorre (RD); Matías Walker (Demócratas)		

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática	Institucionalidad y gestión ambiental
Tipo de ley	Totalmente ambiental
Compromiso ambiental relacionado con este proyecto de ley ¹	<ul style="list-style-type: none">• Ninguno.

ESTADO

SEGUNDO TRÁMITE (CÁMARA)

URGENCIAS

4 URGENCIAS SIMPLE

Fecha de última actualización: 02 de enero de 2024

¹ Para mayor información sobre los compromisos en materia ambiental del Pdte. Gabriel Boric, consultar el Reporte Compromisos y Cumplimiento de Promesas en Materia Ambiental 2018-2023. <https://votacionesambientales.cl/alerta-legislativa-ambiental/>

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Este proyecto de ley propone modificar el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.600, con la finalidad de consagrar la procedencia del recurso de casación² en contra de las sentencias emanadas de los Tribunales Ambientales del país respecto de algunas leyes especiales. En concreto, se busca que dichos recursos se puedan interponer en contra de sentencias definitivas que resuelvan las reclamaciones que se deduzcan en el marco de declaraciones de humedales urbanos, en virtud de la Ley N°21.202, que “Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”. Además, se busca prevenir que el mismo problema recursivo se observe en otros procedimientos, como podría ocurrir con la Ley N°20.920, que “Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje” (Ley REP) y otras leyes especiales que regulen materias en las cuales los Tribunales Ambientales sean competentes para resolver y que no contemplen en su cuerpo normativo, expresamente, el recurso de casación en contra de las sentencias definitivas dictadas por ellos.

Esta modificación se fundamenta en que la Ley N°20.600 dispone de un sistema recursivo acotado para la revisión, por parte de la Corte Suprema, de las sentencias que son dictadas por los Tribunales Ambientales, en el cual el recurso de casación en el fondo procederá en todas las competencias establecidas en el artículo 17 de la Ley, con excepción del numeral 4 y el numeral 11: el primero se refiere a la autorización por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, de ciertas medidas provisionales, suspensiones y/o aumento de sanciones que requieran la consulta, y el segundo, referido a otros asuntos que señalen las leyes, restringiendo, el derecho a ejercer un recurso judicial en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales, en conocimiento de asuntos que señalen las leyes especiales.

La Ley de Humedales Urbanos, en lo relativo al régimen recursivo, establece en su artículo 3, que la resolución que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano puede ser reclamada ante el Tribunal Ambiental que ejerce jurisdicción en el territorio donde se encuentra el humedal respectivo, mas no se indica qué recurso procede en contra de la sentencia definitiva del Tribunal Ambiental. En esta misma línea, la Ley REP, en su artículo 16, consagra el recurso de reclamación judicial ante los Tribunales Ambientales, precisando que los Decretos Supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas a la responsabilidad extendida del productor, serán reclamables ante el Tribunal Ambiental competente, por cualquiera que considere que no se ajustan a la ley y que le cause perjuicio. No obstante, no se considera expresamente recurso alguno que proceda en contra de la sentencia definitiva del Tribunal Ambiental que resuelva la reclamación contra el decreto supremo respectivo.

² Según la Ley 19.374 que regula la Organización y Funcionamiento de la Corte Suprema, Recurso de Queja y Recurso de Casación, “el recurso de casación se concede para invalidar una sentencia en los casos expresamente señalados por la ley”.

Por otra parte, no solo el recurso de casación ha sido rechazado o declarado inadmisibile por el Máximo Tribunal, sino que también ha ocurrido lo mismo con los recursos de queja que se han interpuesto en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales respecto de las resoluciones que declaran humedales urbanos. Además, dicen los autores de la moción, no se observa un criterio estándar respecto de las inadmisibilidades, los rechazos y los conocimientos de Fondo que realiza la Corte Suprema, respecto de las quejas relativas a los fallos de los Tribunales Ambientales en caso de declaratorias de humedales urbanos.

Los parlamentarios autores de esta iniciativa, advierten que la normativa vigente presenta un problema en el sistema recursivo sobre las leyes especiales, considerando en que no existen certezas respecto de la procedencia de los recursos judiciales que procedan en contra de las sentencias definitivas de los Tribunales Ambientales cuya materia se encuentre dispuesta en leyes especiales.

Contenido del proyecto de ley³:

El proyecto de ley consta de un artículo único que modifica el artículo 26 de la Ley N°20.600 que “Crea los Tribunales Ambientales” en el siguiente sentido:

- a. Elimínese del inciso tercero la frase “*establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9) y 10) del artículo 17*”, además de la palabra “*sólo*”.
- b. Intercálese en el inciso tercero, entre la palabra “*fondo*” y la coma, la frase “*, con excepción del numeral 4 del artículo 17*”

Durante su primer trámite, el texto del proyecto fue modificado, y entre otros, se introdujo una disposición que dicta que procederá el recurso de casación en el fondo cuando se haya pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia de procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, con excepción del numeral 4) del artículo 17.

³ Para conocer el contenido de este proyecto de ley, revisar la última sección de este documento.

RESUMEN TRAMITACIÓN



1. RESUMEN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL (SENADO)

1.1 DETALLE DEL INFORME DE COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO y BIENES NACIONALES *

* 7 sesiones entre el 04 de septiembre y el 11 de diciembre de 2023

1.1.1 >> INTEGRANTES COMISIÓN⁴

UDI	Sergio Gahona
RN	Paulina Núñez
Demócratas	Matías Walker
PS	Isabel Allende
RD	Juan Ignacio Latorre

1.1.2. >> DISCUSIÓN EN COMISIÓN

- **El senador Juan Ignacio Latorre señaló que, a su juicio, el proyecto de ley** permite a 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 esa línea argumentó que las causas ambientales se vuelven eternas al entrar a un bucle procesal, junto con una falta de certeza causada por el uso de criterios diversos en causas similares, entregando este proyecto de ley, en su opinión, una solución al consagrar el uso general del recurso de casación, evitando el uso de otras herramientas y dispersión de criterios.
- **El senador Sergio Gahona comentó que, a su entender, el proyecto de ley en estudio** no apunta a evaluar la calidad de una ley medioambiental específica, sino que se enfoca en mejorar el debido

⁴ Además, asistieron los senadores Alfonso de Urresti y Gastón Saavedra (en reemplazo de Isabel Allende)

proceso en materia ambiental y propuso conformar una mesa de expertos para avanzar en este proyecto debido a que es una materia técnica muy compleja, que se pueda explicar de manera más práctica, dado que existen proyectos emblemáticos como Dominga, que lleva 13 años en proceso, por lo que expresa su atención al cómo esta modificación ayuda a reducir esos extensos plazos.

- **La senadora Isabel Allende manifestó que la aprobación del proyecto** sería beneficiosa, sin embargo, considera importante mencionar que el problema va más allá de contar o no con un recurso de casación en materias ambientales en las que hoy no se consagra, pues 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 actos de la administración, casos que independiente de su decisión, la causa llegará a la Corte Suprema que elige los casos en los que se pronuncia, generando peligros para la justicia ambiental.
- **El senador Matías Walker considera urgente tratar el presente proyecto** debido a la problemática que se presentan en los tribunales amerita pronta solución, recomendando no ampliar el objetivo de la moción, que es consagrar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias emanadas por los Tribunales Ambientales.
- **El senador Alfonso 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 cuestiones económicas, escenario que resulta favorable para empresas que reclaman en contra de decisiones adoptadas por la autoridad medioambiental.

1.1.3. >> INVITADOS COMISIÓN

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO
ESTADO		
Ministerio del Medio Ambiente	Ariel Espinoza	Jefe de la División Jurídica
Servicio de Evaluación Ambiental	Camila Palacios	Jefa (S) de la División Jurídica
Servicio de Evaluación Ambiental	Patricio Aguilera	Director Nacional
Superintendencia del Medio Ambiente	Marie Claude Plumer	Superintendente
Consejo de Defensa del Estado	Natalia Alfieri	Jefa de la Unidad de Medio Ambiente
PODER JUDICIAL		
Primer Tribunal Ambiental	Sandra Álvarez	Ministra Presidenta

Primer Tribunal Ambiental	Marcelo Hernández	Ministro en Ciencias
Segundo Tribunal Ambiental	Cristian Delpiano	Ministro Presidente (S)
Tercer Tribunal Ambiental	Javier Millar	Ministro Presidente

PODER LEGISLATIVO

Biblioteca del Congreso Nacional	Enrique Vivanco	Analista
----------------------------------	-----------------	----------

ACADEMIA

Pontificia Universidad Católica de Chile	Ricardo Irrarrázabal	Director del programa Derecho y Medio Ambiente y académico
Universidad de Chile	Ximena Insunza	Académica e investigadora del Centro de Derecho Ambiental
Universidad de Chile	Javier Vergara	Académico

SOCIEDAD CIVIL

ONG Fima Chile	Ezio Costa	Director Ejecutivo
Red Plurinacional de Humedales	Rodrigo Vallejos	Representante
Red Plurinacional de Humedales	Vicente Bardales	Representante

EMPRESA PRIVADA

Urbano Proyectos S. A.	Jorge Cash	Abogado Asesor
------------------------	------------	----------------

1.1.4. >> PRINCIPALES TEMAS DE RELEVANCIA AMBIENTAL TRATADOS

TEMA	ARGUMENTO	NOMBRE Y CARGO
Institucionalidad ambiental	Explicó 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 cuerpos legales con el objetivo de proteger Humedales Urbanos,	Ariel Espinoza Jefe de la División Jurídica

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.

Ministerio del
Medio
Ambiente

Criterio de la Corte Suprema	Afirmó que la 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.	Jorge Cash Abogado Asesor Medio Ambiente Urbano Proyectos S. A.
Criterio de la Corte Suprema	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.	Ariel Espinoza Jefe de la División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente
Uniformidad del sistema recursivo ambiental	Aseguró que el proyecto de ley 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.	Ariel Espinoza Jefe de la División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente
Reforma del sistema recursivo ambiental	Expresó 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.	Marie Claude Plumer Superintendente Superintendencia del Medio Ambiente
Reforma del sistema recursivo ambiental	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.	Marie Claude Plumer Superintendente Superintendencia del Medio Ambiente
Modificación de otras leyes	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.	Ricardo Irrarrázabal Director del Programa

		Derecho y Medio Ambiente UC
Rol de la Corte Suprema para uniformar criterios	Señaló que los tres Tribunales Ambientales que cubren macrozonas 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.	Ricardo Irarrázabal Director del programa Derecho y Medio Ambiente UC
Rol de la Corte Suprema	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.	Ricardo Irarrázabal Director del programa Derecho y Medio Ambiente UC
Reclamaciones en Tribunales Ambientales	Precisó que 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.	Jorge Cash Abogado Asesor Medio Ambiente Urbano Proyectos S. A.
Aumento de los recursos de casación	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.	Cristian Delpiano Ministro Presidente (S) Segundo Tribunal Ambiental
Restricciones del régimen recursivo	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.	Javier Millar Ministro Presidente Tercer Tribunal Ambiental
Rechazo de los recursos	Señaló 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	Natalia Alfieri Jefa de la Unidad de Medio Ambiente Consejo de Defensa del Estado

no son sentencias definitivas, puesto que no resuelven el fondo de las controversias ambientales.

Beneficios de la norma	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.	Javier Millar Ministro Presidente Tercer Tribunal Ambiental
Competencias de los Tribunales Ambientales	Dijo 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	Ximena Insunza Universidad de Chile Académica e investigadora del Centro de Derecho Ambiental
Competencias de los Tribunales Ambientales	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.	Ezio Costa Director Ejecutivo ONG Fima Chile
Invalidez de la decisión administrativa	Destacó otras complejidades relativas a la ley N° 20.600 que requieren análisis de parte del legislador, entre ellas la invalidación administrativa ambiental de los Tribunales Ambientales y la distorsión de esta potestad, que se transformó en un recurso, por lo que terminó siendo una de las herramientas más utilizadas. 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.	Ricardo Irrarrazabal Director del programa Derecho y Medio Ambiente UC
Riesgos de judicialización	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.	Rodrigo Vallejos Representante Red Plurinacional de Humedales
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Afirmó 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	Marcelo Hernández Ministro en Ciencias Primer

	Interamericana de Derechos Humanos, lo que considera muy necesario.	Tribunal Ambiental
Regulación del recurso de casación en materia ambiental	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.	Sandra Álvarez Ministra Presidenta Primer Tribunal Ambiental
Certeza jurídica	Señaló 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. 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 tres criterios, ayudando así a mejorar la eficiencia de los procesos y los plazos para su culminación.	Ariel Espinoza Jefe de la División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente
Ministros de los Tribunales Ambientales	Afirmó que es necesario revisar algunos asuntos institucionales de los Tribunales Ambientales, 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.	Ricardo Irrázabal Director del programa Derecho y Medio Ambiente UC

VOTACIÓN EN SALA PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

TIPO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
General y particular (02-01-2024)	36	0	0

PROYECTO APROBADO EN PRIMER TRÁMITE (SENADO)

PROYECTO DE LEY

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

1.- Agrégase, en el inciso primero, entre la palabra “continuación” y el punto y seguido, la siguiente frase: “, no consideradas en el inciso tercero del presente artículo ni en el numeral 4) del artículo 17”.

2.- Reemplázase el inciso tercero, 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 haya pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia.”.

3.- Sustitúyese, en el inciso cuarto, la frase “en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos”, por la siguiente: “en los casos”.