

OFICIO N° 247 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 48-2019

Antecedente: Boletín N° 11.256-12

Santiago, veintidós de octubre de 2019

Por Oficio N° 233/2019 el Presidente de la Comisión Mixta, Senador Guido Girardi Lavín, conforme a lo dispuesto por los incisos primero y segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitan la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los humedales urbanos (boletín N° 11.256-12).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 21 de octubre en curso, presidida por su titular señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Dolmestch, Künsemüller y Silva G., señoras Maggi y Sandoval, señores Fuentes y Cisternas, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto y suplentes señores Muñoz P. y González, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

DE LA COMISIÓN MIXTA DEL SENADO,

SEÑOR GUIDO GIRARDI LAVIN

VALPARAÍSO



“Santiago veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 233/2019, el Presidente de la Comisión Mixta, Senador Guido Girardi Lavín, conforme a lo dispuesto por los incisos primero y segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitan la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los humedales urbanos (boletín N° 11.256-12).

Segundo: La iniciativa legal consta de cinco artículos permanentes y uno transitorio, cuyo objeto es aumentar la protección medio ambiental de los humedales que se encuentran dentro del radio urbano. Continuando con el sistema actual, se amplía el sistema de “reconocimiento” de los humedales, en este caso de los que se encuentran en el radio urbano, fijando un procedimiento administrativo que debe seguirse ante el Ministerio del Medio Ambiente, al cual se le amplía su competencia con el propósito que pueda reconocer esta calidad a las “marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”.

El principal efecto que se atribuye a dicho reconocimiento está constituido por el sometimiento a la gestión y evaluación medioambiental de los humedales urbanos, específicamente sometiendo a un estudio de impacto ambiental la “Ejecución de obras, programas o actividades en [...] humedales urbanos” y, desde luego, la de someter al mismo sistema de gestión ambiental, a la “Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados, humedales, o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas”.

En el escenario regulativo reseñado, el oficio remitido somete al conocimiento del tribunal pleno una propuesta en torno al inciso tercero del artículo tercero del proyecto, que establece el contencioso administrativo especial de reclamo ante el Tribunal Ambiental, otorgando un plazo de treinta días para ello y entregando la competencia al tribunal donde se encuentra el



humedal, y cuando los humedales estén situados en distinto los territorios jurisdiccionales de distintos tribunales se establece la regla de la prevención.

Tercero: Sin perjuicio de los alcances concretos que se realizarán en la conclusión, procede tener en consideración que la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, regula en su artículo 26 los recursos que proceden en contra de las resoluciones dictadas por estos tribunales. Esta norma se encuentra contenida en el Título III, párrafo 1° de la mencionada ley, referido a las disposiciones comunes que rigen este tipo de procedimientos.

Conforme a lo que se establece en el inciso primero del artículo 26: “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. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.”

A su vez, el artículo 27 de la misma ley, que se refiere específicamente al procedimiento aplicable a las reclamaciones, establece que el Tribunal Ambiental competente podrá declarar inadmisibile la reclamación “mediante resolución fundada si, en opinión unánime de sus miembros, no hubiere sido interpuesta dentro de plazo, se refiera a materias que estén manifiestamente fuera de su competencia, no esté debidamente fundada o no contenga peticiones concretas”. Agrega que esta resolución podrá ser impugnada “mediante reposición con apelación subsidiaria, dentro de quinto día de notificada”.

Por su parte, el inciso 3° del artículo 26 de la misma normativa establece que procederá el recurso de casación en el fondo sólo en contra de las sentencias definitivas dictadas en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1) , 2) , 3) , 5) , 6) , 7) y 8) del artículo 17 de esta ley, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

A su vez, la misma norma, en su inciso 4° señala que en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos ya señalados 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 definitiva 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”.

En virtud de que la Ley que crea los Tribunales Ambientales ya citada no contempla normas generales que se refieran a la procedencia de los recursos de casación en el fondo o en la forma que puedan ser aplicables a procedimientos distintos a los que se mencionan en el artículo 26 ya citado y teniendo en cuenta que el proyecto de ley analizado no especifica si procederían los recursos de casación en el fondo o en la forma en contra de las sentencias definitivas que se pronuncien respecto de la acción de reclamación creada por el artículo 3° del proyecto de ley revisado, es posible concluir que este tipo de recursos no podrían ser presentados en este procedimientos, conforme a la propuesta normativa analizada.

Cuarto: Para una adecuada comprensión de la materia, resulta útil tener en cuenta que la estructuración de este artículo es una de las materias que ha resultado más ardua en la tramitación legislativa, tal como se demuestra en las tres últimas propuestas de redacción que se han hecho a su respecto, y que se resumen a continuación junto con aquella sometida a conocimiento por el tribunal pleno.

ARTICULO RECHAZADO EN TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL	PROPUESTA DEL EJECUTIVO A LA COMISIÓN MIXTA	PROPUESTA COMISIÓN MIXTA OBJETO DEL INFORME
<p>“Artículo 3°.- Dentro del plazo que va desde la presentación de la petición de reconocimiento de la calidad de humedal urbano hasta el pronunciamiento del Ministerio de Medio Ambiente, la municipalidad respectiva no podrá otorgar permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial ni de construcción en los terrenos en que se</p>	<p>Artículo 3°.- Desde la presentación de la petición de reconocimiento de la calidad de humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva podrá postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados,</p>	<p>Artículo 3°.- Desde la presentación de la petición de reconocimiento de la calidad de humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva podrá postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados,</p>



ARTICULO RECHAZADO EN TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL	PROPUESTA DEL EJECUTIVO A LA COMISIÓN MIXTA	PROPUESTA COMISIÓN MIXTA OBJETO DEL INFORME
<p>encuentren emplazados.”.</p>	<p>dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>Un reglamento elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano.</p> <p>En contra de la declaración de humedal urbano que realice el Ministerio del Medio Ambiente podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental correspondiente.</p>	<p>dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>El reglamento previsto en el artículo anterior establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano.</p> <p>En contra del pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente que resuelve la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano podrá reclamarse, dentro del plazo de treinta días, ante el Tribunal Ambiental competente, que es aquel que ejerce jurisdicción en el territorio en donde se encuentra el Humedal. En caso que un humedal esté situado en más de un territorio jurisdiccional, conocerá del asunto el tribunal que en primer lugar se avoque su consideración.</p>

Quinto: ANÁLISIS DE LA PROPUESTA:

1. La propuesta legislativa resulta adecuada en cuanto regula las materias sometidas al informe de esta Corte, esto es, el inciso tercero del artículo



tercero del proyecto: a) Contempla un contencioso administrativo especial ante los Tribunales Medioambientales; b) Regula la acción mediante el reclamo ante dichos tribunales, conforme al procedimiento respectivo; c) Se concede el plazo de treinta días para interponerlo; d) La competencia se entrega al tribunal donde se encuentra el humedal, y cuando los humedales estén situados en diferentes territorios jurisdiccionales de distintos tribunales se establece la regla de la prevención del artículo 112 del Código Orgánico de Tribunales.

2. A la luz de las distintas versiones que se tuvieron a la vista, la decisión de otorgar al Tribunal Ambiental el conocimiento de las reclamaciones que se susciten en contra de la decisión del Ministerio del Medio Ambiente, parece una solución óptima, en la medida que resulta coherente con la institucionalidad medio ambiental vigente y fortalece el rol de esos tribunales.
3. Sin perjuicio de lo señalado, podría ser razonable regular de un modo más orgánico la coordinación entre la competencia municipal y del Ministerio del Medio Ambiente, a lo cual se une la posibilidad que serán tribunales diferentes los que conozcan de los reclamos de ilegalidad municipal (Corte de Apelaciones) y de la decisión del Ministerio del Medio Ambiente (Tribunales Medioambientales).
4. Del mismo modo debe resolverse la situación relativa a los conflictos jurídicos que podrían suscitarse en los casos a que se refiere el inciso primero de la propuesta, y que dicen relación con la situación en que la respectiva municipalidad resuelve sobre la postergación de los permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos, mientras se encuentra en tramitación el procedimiento de declaración de humedal que regula esta ley.
5. A lo anterior, debe añadirse la falta de adecuación que se producirá por aplicación del procedimiento del artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, diseñado para postergación de permisos que se refieran a terrenos afectados por estudios sobre modificaciones al Plan Regulador, pues para determinar la autoridad que decreta la postergación distingue según si el Plan es Intercomunal o Comunal, circunstancias que no ocurrirán en el caso en estudio.



6. De cualquier modo, puede anticiparse que estas materias darán lugar a un amplio ámbito de litigiosidad, cuyo conocimiento se radicará en la competencia de los tribunales de justicia ordinarios o especiales.
7. Tal como se ha señalado en otras oportunidades, con el objeto de otorgar claridad y certeza sobre la materia, debe tenerse en cuenta que cualquier modificación o ampliación de la competencia de los tribunales ambientales, debería ir de la mano con una reforma en el artículo 17 de la Ley N° 20.600 la que, salvo lo dispuesto en general en su número 9 (que le otorga competencia para conocer de los demás asuntos que señalen las leyes), no contempla ninguna disposición explícita que le permita el conocimiento de estas materias.¹ Lo anterior no obsta a que, de conformidad a la propuesta, las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales que conozcan de esta materia, no serían susceptibles de recurso de casación, según lo disponen los artículos 26 inciso tercero en relación al artículo 17, ambos de la Ley N° 20.600.
8. En cuanto el inciso primero del artículo 3° del proyecto señala: “dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, está regulando indirectamente un tema de competencia de los tribunales, que por su especialización resulta adecuada la competencia que entrega la norma respectiva. Sin embargo, por la materia tratada debe tenerse presente la coordinación a que se alude anteriormente.
9. Respecto del plazo de 30 días que se otorga para recurrir ante los tribunales de la decisión ministerial que resuelve sobre la solicitud de declaración de humedal urbano, se podría indicar que se computará conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 19.880, para evitar controversias con la aplicación de los artículos 59 y 66 del Código de Procedimiento Civil, en relación con el artículo 1° de la Ley 2.977 que fija los días feriados.
10. Por último y sin perjuicio de la utilidad que corresponde atribuir a una iniciativa como la que se toma conocimiento en esta oportunidad, cabe mencionar que independientemente de la inexistencia del nuevo estatuto normativo de “humedales urbanos”, la Corte Suprema en el último tiempo

¹ C.fr. Oficio N° 217-2019. Informe Proyecto de ley N° 38-2018 de 9 de octubre de 2019. p.7



ha manifestado la opinión prácticamente unívoca de que nuestro sistema asegura a todos los humedales una “amplia protección”, que restringe y limita el marco de las acciones que los afecten tanto en relación al Estado como en relación a los particulares², atendiendo preferentemente a la naturaleza de tales, por lo cal la declaración de humedal urbano por la autoridad evitará toda discusión sobre la materia.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los humedales urbanos (boletín N° 11.256-12).

Ofíciase.

PL-48-2019”

Saluda atentamente a V.S.

² C.fr. Sentencia Rol CS 118-2018 de 27 de agosto de 2018.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



JXQLMZCGNX