

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Latorre, señora Allende y señor Walker, 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.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Se propone modificar el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.600, con la finalidad de consagrar la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias emanadas de los Tribunales Ambientales del país. En concreto, para 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”* (*“Ley N°21.202”* o *“LHU”*). Además de lo anterior, por medio del presente proyecto de ley 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 N°20.920”* o *“Ley REP”*) del MMA, publicada en el Diario Oficial el 1 de junio de 2016; 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.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

La Ley N°20.600 en su artículo 26, dispone de un sistema recursivo acotado, para la revisión por parte de la Excm. Corte Suprema de las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales del país. En particular, los incisos tercero y cuarto de esta norma disponen que:

*“En contra de la sentencia definitiva dictada 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), 8), 9) y 10) del artículo 17**, procederá sólo el recurso de **casación en el fondo**, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.*

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos 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 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. [énfasis agregado].

De acuerdo con la norma antes citada, el recurso de **casación en el fondo** procederá en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales en todas las materias de competencia establecidas en el artículo 17 de la Ley N°20.600, con excepción de los siguientes numerales: (i) el 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 (ii), **también el numeral 11, que se refiere a “los demás asuntos que**

señalen las leyes". En igual sentido, también se excluye la aplicación del **recurso de casación en la forma** conforme el numeral 11 del artículo ya referido, restringiendo de este modo el derecho a ejercer un recurso judicial en contra de las sentencias dictadas por los Tribunal Ambiental, en conocimiento de aquellos asuntos que señalen las leyes especiales.

Precisamente la Ley N°21.202, 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. Durante la tramitación legislativa de la Ley N°21.202, la Excm. Corte Suprema emitió un informe correspondiente al 'Oficio N°247-2019, Informe Proyecto de Ley N°48-2019' con fecha 22 de octubre de 2019 ("Oficio N°247-2019 CS") en el cual expresamente previene que:

*"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**"*¹ [énfasis agregado].

Es decir, el Máximo Tribunal efectuó la prevención al Congreso durante la tramitación de la Ley N°21.202, yendo incluso más allá al proponer que, con el objeto de otorgar claridad y certeza sobre la materia, **cualquier modificación o ampliación de la competencia de los tribunales ambientales, debería ir acompañado con una reforma en el artículo 17 de la Ley N°20.600** la que, salvo por el actual numeral 11, no contempla ninguna disposición explícita que le permita el conocimiento de estas materias².

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, al igual que como ocurre en la LHU, 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. Aquello tiene especial relevancia si se considera que, en enero del presente año, la Ley REP comenzó a regir con uno de sus productos prioritario:

neumáticos fuera de uso³; y en septiembre de 2023, se contemplarán los envases y embalajes. Los demás productos prioritarios y las metas se implementarán de manera gradual dentro de los próximos 12 años, con el objetivo de abarcar el 80% de las viviendas del país.

¹ Oficio N°247-2019. Informe Proyecto de Ley N°48-2019 de 22 de octubre de 2019, p. 4.

² *Ibidem*, p. 7.

³ El Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, en causa rol R-279-2021 rechazó la reclamación interpuesta por un grupo de automotoras en contra de las obligaciones establecidas en decreto del Ministerio del Medio Ambiente, para la disposición de los neumáticos usados, dictado en el marco de la Ley REP, mediante sentencia de fecha 26 de julio de 2023. Luego, el 6

A modo de ejemplo, en otros cuerpos normativos, como ocurre con la ya aprobada Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“Ley SBAP”), los recursos de apelación, casación en el fondo y casación en la forma, han debido ser expresamente regulados en dicha normativa específica. Así, el Proyecto de Ley SBAP, establece en su Párrafo 6° “*De las reclamaciones*”, artículo 134, que una serie de actos administrativos podrán ser reclamados ante los Tribunales Ambientales, en el marco de lo dispuesto en el número 11° del artículo 17 de la Ley N°20.600. Luego, en el artículo 139 se indica que:

“[...] en contra de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Ambiental sólo procederá el recurso de apelación cuando sean de aquellas que declara la inadmisibilidad de la reclamación, las que reciben la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su tramitación [...].

En contra de la sentencia definitiva procederán los recursos de casación en el fondo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil⁴, y en la forma, de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 26 de la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales” [énfasis agregado].

Dicha posición se ha manifestado por parte de la Excm. Corte Suprema en diversos casos que han sido sometidos a su conocimiento, ya que en relación al recurso de casación observado y que se ha resuelto hasta la fecha, relativo a un procedimiento de reclamación contra resolución del MMA que declara humedales urbanos, se ha señalado que “*el recurso de casación no se encuentra establecido para procedimientos como aquél, por lo que tal decisión no corresponde que sea revisada por esta vía*”⁵ [énfasis agregado].

Además, no solo el recurso de casación ha sido rechazado o declarado inadmisibles 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 urbanos⁶. Pese a lo anterior

de agosto de 2023, los reclamantes presentaron un recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva, sosteniendo su procedencia en lo dispuesto en el artículo 26 inciso primero de la Ley N°20.600. Lo mismo ocurrió en la R-305-2021, que acumula la causa R-306-2021, en la cual se interpuso un recurso de apelación en contra de una sentencia que rechaza la reclamación interpuesta contra la Resolución del MMA que declara humedal urbano el Humedal Reserva Natural Municipal Piedras Blancas (que se tramita bajo el rol N° 4-2023 en la Corte de Apelaciones de Santiago) el que actualmente se encuentra en relación. En ningún caso la Corte de Apelaciones respectiva se ha pronunciado sobre la procedencia del recurso de apelación en procedimientos como los comentados, por lo que aún no hay certeza respecto a su procedencia. Sin perjuicio de ello, hay argumentos contundentes para pensar que podrían ser rechazados, toda vez que puede entenderse que el artículo 26 se refiere solo a las sentencias interlocutorias y que, además, se ha entendido que los Tribunales Ambientales resuelven en única instancia, por regla general.

⁴ Cabe recordar que el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil señala que: “El recurso de casación en el fondo tiene lugar contra sentencias definitivas inapelables y contra sentencias interlocutorias inapelables cuando ponen término al juicio o hacen imposible su continuación, dictadas por Cortes de Apelaciones o por un tribunal arbitral de segunda instancia constituido por árbitros de derecho en los casos en que estos árbitros hayan conocido de negocios de la competencia de dichas Cortes, siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia” [énfasis agregado].

⁵ Corte Suprema, 20 de junio de 2023, Rol N°3.393-2023.

⁶ Lo anterior ocurre debido a que los Tribunales Ambientales, cuando acogen reclamaciones en contra de resoluciones que declaran humedales urbanos, lo han hecho basados en ciertos vicios que han concurrido en el procedimiento administrativo

y al razonamiento que ya se encuentra asentado en la Corte Suprema, aún no se observa un criterio estándar respecto de las inadmisibilidades, los rechazos⁷ y los conocimientos de fondo⁸ que realiza la misma Corte, respecto de las quejas relativas a los fallos de los Tribunales Ambientales en caso de declaratorias de humedales urbanos.

Con todo lo señalado, se puede advertir que la normativa vigente dispone de un problema en el sistema recursivo disponible sobre las leyes especiales, en consideración a que nos encontraríamos en situaciones en las que al menos no existe certeza respecto de la procedencia de recursos judiciales que procedan en contra de las sentencias definitivas de los Tribunales Ambientales cuya materia se encuentre dispuesta en leyes especiales. En este contexto, resulta pertinente señalar que un derecho fundamental consagrado en el numeral 3 del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental es el derecho al debido proceso, el cual contiene una serie de elementos que constituye lo que hoy comprendemos como un racional y justo procedimiento, dentro del cual podemos encontrar **la posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior igualmente imparcial y objetiva**⁹.

Conforme a lo expuesto, este Proyecto de Ley viene a 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. Lo anterior permitirá obtener certeza jurídica y una adecuada protección al debido proceso, otorgando una vía de impugnación para las sentencias dictadas en el marco de la LHU y otros cuerpos normativos que contemplen el mismo problema en el sistema recursivo.

III. PROYECTO DE LEY

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

- 1) Modificase el inciso 3° del artículo 26, 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*”.

de declaratoria, por lo que ordena al Ministerio del Medio Ambiente proceder a dictar una nueva resolución que cumpla con los criterios de autosuficiencia y motive debidamente la delimitación del humedal y/u ordena a retrotraer el procedimiento hasta la etapa que permita al MMA realizar las actuaciones destinadas a validar, modificar o complementar la información presentada por los particulares afectados o por las municipalidades. Por lo tanto, la Excm. Corte Suprema ha razonado que, en lo que respecta a los recursos de queja, estos no pueden ser declarados admisibles ni mucho menos acogidos, debido a que al momento de ordenar el Tribunal Ambiental que se retrotraiga el procedimiento administrativo, el mismo se entiende no concluido. Por lo tanto, la sentencia no sería de aquellas que permiten la interposición del recurso de queja, pues no pone fin a la instancia, por el contrario, dichos fallos obligarían al ente gubernamental a revisar nuevamente el proceso, en aquella parte que la sentencia ordena. En este sentido, Corte Suprema, Sentencia de fecha 12 de enero de 2023, Rol N°137.572-2022. Corte Suprema, Sentencia de fecha 1 de agosto de 2023, Rol N°13.335-2023.

⁷ Corte Suprema, 14 de febrero de 2023, Rol N°170.249-2022.

⁸ Corte Suprema, 5 de enero de 2023, Rol N°10.964-2022.

⁹ Enrique Evans de la Cuadra. “Los Derechos Constitucionales”. Editorial Jurídica de Chile. Tomo II, p. 29.

- b. Intercálese en el inciso tercero, entre la palabra “*fondo*” y la coma, la frase “, *con excepción del numeral 4) del artículo 17*”.
