

# Tribunales ambientales y recurso de protección: Dos impugnaciones coexistentes frente a decisiones administrativas

## Environmental courts and *recurso de protección*: Two coexisting challenges to administrative decisions

Pablo Méndez<sup>1</sup>

En la institucionalidad ambiental, los tribunales ambientales fueron concebidos como un foro que concentrarían las discusiones ambientales, en particular, en la impugnación de actos de la Administración del Estado. Sin embargo, en paralelo a dicha institucionalidad se mantiene el recurso de protección. Este trabajo analiza el funcionamiento de esta acción en los diez años de funcionamiento del sistema (2013-2023), concluyendo (i) los costos más sustantivos de este sistema bifurcado es la uniformidad en las decisiones judiciales al hacer que la Corte Suprema conozca de asuntos ambientales por vía de casación y de apelación; y (ii) las críticas a la precariedad del procedimiento de protección son hoy injustificadas, al ser virtualmente el mismo procedimiento de reclamo ante los tribunales ambientales. Tras ello, se ofrecen buenas razones para predecir que esta bifurcación se intensificará en los próximos años con las nuevas leyes ambientales, y que hay también buenas razones para pensar en la unificación orgánica de los foros de impugnación.

**Palabras clave:** Tribunales Ambientales, Recurso de Protección, Contencioso-Administrativo.

### Introducción

Los tribunales ambientales cuentan ya con diez años dentro de la institucionalidad chilena. Creados por la Ley N° 20.600 en el año

<sup>1</sup> Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. LL.M., New York University; Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso. Este artículo ha sido elaborado con apoyo del Proyecto Fondecyt Regular N° 1201783 (2020-2022), del cual el autor es coinvestigador. Estoy en deuda con Pablo Neupert y Sofía Wümkhaus por su colaboración en esta presente investigación. Argumentos previos de este trabajo se han expuesto en "Jornadas de Derecho Ambiental" (en octubre de 2022) y en la Segunda Conferencia Anual de ICON-S "Activismo judicial: diseño y política" (en diciembre de 2023). Agradezco especialmente a los participantes en estas actividades por sus comentarios, sugerencias y cuestionamientos a los razonamientos allí expuestos. Como es natural, los errores son solo propios

Artículo recibido el 30 de septiembre de 2024 y aceptado el 11 de diciembre de 2024.

In the Chilean environmental legal system, the environmental courts were conceived as a forum that would concentrate environmental discussions, particularly in challenging acts of the Administration. However, in parallel to this institutional framework, the so-called *recurso de protección* still plays a significant role. This paper analyzes the functioning of this constitutional action in the ten years of operation of the system (2013-2023), concluding that (i) the most substantive costs of this bifurcated system is the uniformity in judicial decisions by having the Supreme Court hear environmental matters by way both of cassation and appeal; and that (ii) criticisms of the precariousness of the protection procedure are today unjustified, being virtually the same procedure for claims before the environmental courts. There are good reasons to predict that this bifurcation will intensify in the coming years with the new environmental laws, and that there are also good reasons to think about the organic unification of the challenge forums.

**Keywords:** Environmental Courts, Recurso de Protección, Judicial Review of Administrative Actions.

2012, estos fueron concebidos como foros con competencias exclusivas y excluyentes en materias ambientales. Para ello, la ley encomendó su integración por jueces especializados y que, en general, no estarían sujetos al control de las cortes generalistas en el establecimiento de los hechos. Como es sabido, las competencias contencioso-administrativas de estos tribunales están asociadas a la impugnación de tres clases de actuaciones: (i) actos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; (ii) actos dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente y (iii) ciertas normas ambientales de aplicación general (normas de calidad, de emisión, etc.), con una norma de apertura que permite la interposición de lo que ha sido denominado por nuestra doctrina como "acción general de re-

clamación ambiental”.<sup>2</sup> Hoy, los tres tribunales en operación han conocido más de quinientas causas ambientales a lo largo de su vida jurídica según da cuenta una rápida mirada a la numeración de sus roles en sus sitios web.

Gran parte de las competencias contencioso-administrativas de estos tribunales se explican por la promesa de la denominada “Nueva Institucionalidad Ambiental” (instaurada por las Leyes N° 20.417 y N° 20.600) de concentrar y consolidar en estos tribunales todos los conflictos de relevancia ambiental. Y el mecanismo que en un largo plazo permitiría consolidar aquella promesa estaría dado por la denominada acción de reclamación general. Así consta de manera expresa en la historia legislativa de la Ley N° 20.600: el mensaje presencial con que inició la tramitación del proyecto no consideraba esta acción, la que solo fue introducida mediante una indicación en Primer Trámite Constitucional para recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas en otras acciones de reclamación ambiental<sup>3</sup>.

Estas líneas buscan analizar si dicha promesa se concretó. En particular, busca analizar las principales tensiones que la operación de nuestros tribunales ambientales enfrenta en nuestro país, al existir en paralelo con el recurso de protección ambiental, de conocimiento de las Cortes de Apelaciones. El riesgo de esta coexistencia es la dificultad de alcanzar

coherencia de las decisiones judiciales en materia ambiental, según se examinará.

Para esto se seguirá la siguiente estructura. En la sección II se presenta el diseño institucional bifurcado existente, que permite la posibilidad de impugnaciones entre Cortes de Apelaciones (recurso de protección) y Tribunales Ambientales (reclamo de ilegalidad). Luego, en la sección III se expondrá el examen de esta compatibilidad de acciones en sus diez años de funcionamientos. La sección IV contiene un análisis sobre la promesa incumplida de la nueva institucionalidad ambiental y las principales consecuencias de ello.

Tras ello, el trabajo busca predecir el funcionamiento a futuro del sistema de Tribunales Ambientales como mecanismos de impugnación de decisiones administrativas. Con este resultado, se busca proponer algunas propuestas de diseño institucional con el fin de mejorar el sistema de impugnaciones y la coherencia de decisiones en materias ambientales.

## I. El diseño institucional

### 1. El problema detrás de la antigua jurisdicción ambiental

Hasta antes de la Ley N° 20.600, el modelo de impugnación asociado a los actos administrativos ambientales era el siguiente. En el caso de las resoluciones de calificación ambiental (RCAs) dictadas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el titular del proyecto contaba con acción contra el rechazo de la declaración o estudio de impacto ambiental o bien, contra el acto que autorizándolos, impusiera condiciones o exigencias<sup>4</sup>. Esta acción operaba tras el agotamiento de la vía administrativa, se tramitaba ante el juez de letras en lo civil y conforme a las reglas del juicio sumario del Código de Procedimiento Civil. Por su parte, terceros que formulaban observaciones al Estudio solo contaban con un reclamo administrativo, pero que no llegaba a judicialización. Por ello, es probable que el mecanismo de impugnación (o contencioso-administrativo) por excelencia que usaron estos terceros en esta época era la acción constitucional de protección<sup>5</sup>.

Como consecuencia de este modelo, durante la década de los 90 y en los 2000, el acceso a la justicia ambiental en nuestro

<sup>2</sup> Por ejemplo, BERMÚDEZ 2014, 538; PAREDES, 2015.

<sup>3</sup> La indicación en cuestión respondió a una sugerencia de la Comisión Técnica en el Primer Trámite Constitucional. Durante la tramitación del proyecto de ley, el Profesor Cordero apuntó que al interior de esta Comisión se consideró necesario “[...] admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De este modo, concluyó, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones [de dicho Tribunal]”. Asimismo, el Profesor Cordero señaló que esta norma buscaba “admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales” de modo tal, que esta acción permitiría impugnar actos administrativos en aquellas hipótesis que no estaban expresamente consideradas en otras acciones de reclamación ambiental. Así, señaló que “en el caso de los municipios, por ejemplo, puede utilizarse la última de las competencias sugeridas, es decir, si se dicta una ordenanza ambiental y si ella se considera ilegal, el afectado puede solicitar su invalidación ante el mismo municipio, de manera que si, al final, la municipalidad la ratifica, resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2012), 264. Sobre la historia de esta acción, MÉNDEZ 2018a, 165-167.

<sup>4</sup> Ley N° 19.300, de 1994 (antes de la Ley 20.417), art. 20.

<sup>5</sup> Sobre el panorama de la acción de protección antes de la Ley N° 20.600, de 2012, GALINDO 2011; CORDERO 2012.

país se fue dando con varios problemas. Este acceso no solo careció de tribunales especializados que se hicieran cargo de los conflictos ambientales, sino que se fue materializando a través del recurso de protección. Esta situación no era particular para esta área del Derecho, sino que respondió a la regla general en nuestro sistema legal, donde esta acción se transformó en un frecuente sucedáneo de contencioso-administrativo. Una cuestión que probablemente se dio por su desformalización, la rapidez en su tramitación y las amplias facultades con que cuenta el juez para dictar cualquier medida de protección<sup>6</sup>.

Esto llevó a que una parte relevante de la literatura en nuestro país criticara la utilización del recurso de protección para estos fines (i.e. el control judicial de los actos de la Administración). Así, se cuestionó su carácter simple y desformalizado, que le impide al juez conocer temas complejos de orden técnico, así como la inexistencia de recursos jurisdiccionales, salvo el de apelación para la Suprema. PIERRY diría que “el recurso de protección no sustituye a lo contencioso administrativo”<sup>7</sup>, y que se trata de “un procedimiento inadecuado, que no ofrece garantías procesales ni a la autoridad recurrida, ni a los terceros interesados en la mantención del acto, ni tampoco al propio recurrente, que no tiene criterios estables o permanentes en que fundar su acción”<sup>8</sup>. En la misma línea, se le criticaría procesalmente al no ser “una respuesta dogmáticamente adecuada, eficiente y eficaz para controlar la actividad administrativa en su conjunto, particularmente si se parte de la base de su carácter cautelar, urgente y excepcional que proclama la doctrina”<sup>9</sup>. En fin, Ferrada diría de manera elocuente:

es evidente que, al menos desde un punto de vista conceptual, el Recurso de Protección mantiene algunas de sus notas características, que lo alejan de un verdadero proceso contencioso administrativo e impiden cumplir el propósito de este tipo de instancia. Por lo pronto, sujeta la discusión jurídica del caso a un procedi-

miento simple y desformalizado, incompatible muchas veces con la complejidad de los temas tratados. Así, se establece un término judicial breve para contestar el recurso; no existe una formalización de los puntos controvertidos en la Litis y de aquellos que deben ser materia de prueba, en su caso; no se establece formalmente un período probatorio, ni criterios explícitos para determinar la admisibilidad de los medios de prueba; por último, tampoco se establecen los recursos judiciales procedentes para impugnar la sentencia de la Corte de Apelaciones respectiva, salvo el de apelación, sin perjuicio de que podrían ser procedentes, en principio, otros recursos procesales ordinarios, en la medida que no se encuentren excluidos expresamente<sup>10</sup>.

Dichas críticas alcanzaron, desde luego, a la utilización de esta acción en el ámbito del Derecho ambiental.<sup>11</sup> En este contexto, el golpe de gracia lo dio la Corte Suprema en el Caso “Campiche” en junio de 2009. Esta sentencia confirmó la de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que declaraba la nulidad de la resolución de calificación ambiental por autorizar el proyecto adoleciendo un error en su emplazamiento a la luz de los instrumentos de planificación territorial.<sup>12</sup> A partir de entonces, la Tercera Sala de la Corte Suprema se apartó de la doctrina judicial clásica de la deferencia hacia los actos de la administración ambiental, para comenzar a examinar y pronunciarse sobre una serie de aspectos asociados al SEIA.<sup>13</sup> Durante esta época, algunos incluso criticaron la forma en que los tribunales superiores de justicia estaban resolviendo los casos ambientales, señalando que ellos, como cortes generalistas, no estaban preparadas para resolver asuntos técnicos como los ambientales.<sup>14</sup>

## 2. El modelo de tribunales ambientales de la Ley 20.600

En nuestro país, el origen de los Tribunales Ambientales puede ser rastreado hasta una fecha específica: el 26 de octubre de 2009.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> BORDALI/FERRADA 2008, 209 y ss.

<sup>7</sup> PIERRY 1977, 177.

<sup>8</sup> PIERRY 1992, 159. En la misma línea, ZÚNIGA 1997, 118 (apuntando que “el recurso de protección como un remedio procesal anulatorio de actos de la Administración, carece de las garantías procesales de un proceso administrativo declarativo o de lato conocimiento, poniendo a la Administración y al administrado en una situación de desigualdad procesal, que no condice con la garantía del “debido proceso legal”).

<sup>9</sup> FERRADA et al. 2003, 79.

<sup>10</sup> FERRADA 2005, 156-157.

<sup>11</sup> Por todos, cfr. GALINDO 2006 y CORDERO 2012.

<sup>12</sup> *Correa con Comisión Regional del Medio Ambiente de Valparaíso* (2009). Un comentario de esta sentencia y sus efectos en GUILLOFF 2010.

<sup>13</sup> Un panorama general en CORDERO 2012.

<sup>14</sup> Sobre esto, CORDERO 2012.

<sup>15</sup> Para una relación acerca del origen de la Ley N° 20.600, de 2012: CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL 2012, POKLEPOVIC 2012, y MÉNDEZ 2017, 33-49.

En el marco del Proyecto de Ley que creaba la Nueva Institucionalidad Ambiental<sup>16</sup>, en muchos sectores políticos existía la idea de que la Superintendencia del Medio Ambiente –como estaba concebida en dicho proyecto– contaría con facultades de fiscalización y sanción exorbitantes, y entonces era necesario un tribunal especializado y técnico que pudiese controlar a aquel órgano administrativo.<sup>17</sup> En ese contexto, el Ejecutivo y los Senadores de los partidos de todo el espectro político suscribieron un Protocolo de Acuerdo con una doble finalidad. Por una parte, se garantizó el respaldo parlamentario de las diversas bancadas, comprometiéndose una rápida tramitación del proyecto de ley en cuestión. Por la otra, el Ejecutivo se comprometió a ingresar un mensaje presidencial para crear un tribunal ambiental, con competencias relativas al contencioso administrativo ambiental y de revisión sobre ciertos actos de la señalada Superintendencia. Finalmente, el mensaje presidencial fue promulgado como ley, tras su tramitación parlamentaria, como la Ley N° 20.600 en enero de 2012.

La Ley N° 20.600 creó tres tribunales ambientales (i) con competencia exclusiva y excluyente para la revisión de actos administrativos; (ii) formados por miembros especialistas; (iii) sujetos a un control atenuado a los tribunales ordinarios de nuestro país, y (iv) consagró un procedimiento contencioso-administrativo con reglas virtualmente idénticas al recurso de protección<sup>18</sup>.

En primer lugar, bajo la Ley 20.600, los Tribunales Ambientales cuentan con competencias exclusivas y excluyente en esta materia. Ellos fueron creados para conocer de “controversias medioambientales de su competencia”<sup>19</sup>, lo que se traduce en ciertas competencias contencioso-administrativas relativas a ciertos actos de contenido ambiental<sup>20</sup>. Además, se buscaba que estos tribunales mono-

polizaran el conocimiento de la impugnación de los actos dictados por la Administración del Estado.

Como es sabido, las competencias contencioso-administrativas de estos tribunales están asociadas a la impugnación de tres clases de actuaciones: (i) actos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; (ii) actos dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente y (iii) ciertas normas ambientales de aplicación general (normas de calidad, de emisión, etc.). A ello se sumó una norma de apertura (el artículo 17 N° 8) en la Ley N° 20.600 que, con una pobrísima técnica legislativa, permite la interposición de lo que ha sido denominado como “acción general de reclamación ambiental”<sup>21</sup>. Consta en la historia de la ley que esta norma buscaba en forma deliberada abrir la interposición de esta acción en materia ambiental<sup>22</sup>.

Segundo, los Tribunales Ambientales también buscan ser conformados por jueces especialistas en sus materias<sup>23</sup>, sin perjuicio de que cuentan dentro de su personal con profesionales del ámbito económico y del ámbito de las ciencias.<sup>24</sup> Con ello se buscaba crear un modelo similar al Tribunal de Defensa de Libre Competencia, conformado por jueces letrados y por jueces que, no invistiendo tal calidad, contaren con una “especialización que contribuye a una razonable y acabada decisión de asuntos ambientales”<sup>25</sup>.

Tercero, en el modelo de la Ley N° 20.600, son los Tribunales Ambientales quienes realizan la revisión de los actos dictados por la Administración ambiental. Por una parte, el régimen de recursos para impugnar resoluciones de estos tribunales es de una baja intensidad (i.e. la apelación está restrin-

<sup>16</sup> Boletín N° 5917-12, que derivó luego en la dictación de la Ley N° 20.417, de 2010.

<sup>17</sup> El proyecto de ley llegó a recibir 1.050 indicaciones formuladas durante la discusión en general, en su Segundo Trámite Constitucional, por parte de parlamentarios de todas las sentencias políticas. MÉNDEZ 2017, 43.

<sup>18</sup> Sobre esto, MÉNDEZ 2018, 531-537.

<sup>19</sup> Ley N° 20.600, de 2012, art. 1°.

<sup>20</sup> Al año 2012, estas competencias se traducían en: (i) actos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; (ii) actos dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente y (iii) ciertas normas ambientales de aplicación general (normas de calidad, de emisión, etc.), con una norma de apertura que permite la interposición de lo que ha sido denominado como “acción general de reclamación ambiental”.

<sup>21</sup> Cfr. nota al pie N° 1 y las citas allí indicadas.

<sup>22</sup> MÉNDEZ 2018A, 165-168.

<sup>23</sup> Ley N° 20.600, de 2012, art. 2°. Estos tribunales se encuentran integrados por tres ministros, dos de los cuales deben tener título de abogado y con cierto tiempo de experiencia profesional en materias de Derecho Administrativo o Ambiental; mientras que el tercero deberá ser un licenciado en ciencias con especialización en ciencias medioambientales.

<sup>24</sup> Ley N° 20.600, de 2012, art. 13.

<sup>25</sup> Así se lee en el Mensaje del Ejecutivo que derivó en la Ley N° 20.600, de 2012: “La razón de esta integración está en que las cuestiones se mueven en un espacio de conocimiento altamente especializado, pero también incierto, por lo cual no solo es razonable que puedan resolver las discrepancias los jueces letrados, sino que también quienes no invisten tal calidad, pero que disponen de otra especialización que contribuye a una razonable y acabada decisión de los asuntos ambientales”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE 2012, 11.

gida a dos clases de resoluciones durante el procedimiento). Por la otra, se evidencia una inexistencia de la doble instancia como mecanismo de impugnación de la sentencia definitiva, la que solo es impugnabile por vía de casación (en la forma y en el fondo)<sup>26</sup>. Esto guarda consistencia con lo que ha puesto en atención la literatura nacional: ante tribunales especialistas, lo lógico es dejarle a los tribunales superiores el conocimiento de infracciones de derecho por la vía de recursos especiales y de derecho estricto<sup>27</sup>.

Finalmente, pese a los problemas que en su momento se levantaron frente al recurso de protección, no hubo una sustitución real del procedimiento en la Ley N° 20.600: ésta terminó consagrando como contencioso-administrativo un procedimiento sumarísimo idéntico al recurso de protección. Esto es relevante pues hasta antes del 2012, la literatura nacional criticó por completo la utilización del recurso de protección como mecanismo de impugnación (contencioso-administrativo) contra autorizaciones ambientales (resoluciones de calificación ambiental).

En síntesis, tras la Ley N° 20.600 existieron dos modelos de impugnación en Chile, en gran parte porque no hay una regla clara que norme la compatibilidad entre ellos<sup>28</sup>. Por una parte, el sistema creado por esta ley, en base a Tribunales Ambientales como órganos jurisdiccionales compuestos por miembros especialistas, con competencia exclusiva y excluyente en asuntos ambientales. Por el otro, el sistema del recurso de protección ante las Cortes de Apelaciones que había existido desde décadas. En ambos casos, la tramitación de la impugnación se traduciría en un procedimiento sumarísimo que viene a ser virtualmente el mismo, con irrelevancia del foro jurisdiccional<sup>29</sup>.

## II. La compatibilidad de acciones en una década de funcionamiento

En esta sección se analizará el funcionamiento de las decisiones judiciales de la Corte Suprema en materia de recurso de protección. Ello demostrará que esta acción cuenta aún con

<sup>26</sup> MÉNDEZ 2017, 189-190.

<sup>27</sup> TAPIA y CORDERO 2015, 57. Sin embargo, como explica Richard Revesz, ello no siempre es así y el Derecho de los Estados Unidos conoce varias excepciones (REVESZ 1990, 1133-1135).

<sup>28</sup> FERRADA 2015, 317.

<sup>29</sup> Sobre esto, MÉNDEZ 2018b, 536-537 (concluyendo que "la Ley N° 20.600 consagró en un contencioso-administrativo un procedimiento sumarísimo idéntico al procedimiento del recurso de protección").

un espacio de procedencia donde las acciones ante los Tribunales Ambientales han sido menos eficaces. Como deja en evidencia una mirada panorámica a la jurisprudencia en el periodo 2013-2023, es posible identificar un principio general de deferencia a las acciones contencioso-administrativas (sección 2.1), que reconoce una excepción (sección 2.2), sin perjuicio de las limitaciones naturales de las acciones contencioso-administrativas que se ha manifestado en esta década (sección 2.3).

### 1. El estándar general: la preeminencia de la jurisdicción especializada

El estándar general que se estableció tras la instauración de los Tribunales Ambientales en diciembre de 2012 es que la nulidad de los actos administrativos ambientales es una cuestión que le compete a estos. Como ha puesto en nota la literatura de los últimos años en nuestro país, tras este hito, "comienza la fragmentación de la tutela judicial efectiva en materia ambiental, al tener dos procedimientos y tribunales con competencias para abordar este tipo de conflictos"<sup>30</sup>. En una primera época que puede situarse entre los años 2013-2014, se desarrolló una línea jurisprudencial que reconoció rápidamente "una deferencia a esta jurisdicción especializada, dejando solo algunos aspectos reservados al recurso de protección"<sup>31</sup>. Esta línea fue manifestada de manera remarcada para aquellos casos en que se buscaba la nulidad de resoluciones de calificación ambiental<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> CARRASCO 2021, 195-197 (distinguiendo cuatro etapas en la evolución de la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema).

<sup>31</sup> HUNTER 2021, 28-29. En igual sentido CARRASCO 2021, 200-201 (planteando que: "Lo cierto es que la Corte Suprema, entre abril de 2014 e inicios de 2017, reconoció, con abundantes fallos, que la vía y sede idónea, en cualquiera de sus formas, para discutir una materia ambiental, eran los tribunales ambientales. De manera casi invariable dispuso que los aspectos técnicos o científicos era una materia fuera del alcance del recurso de protección y que estas debían ser conocidas por los tribunales ambientales")

<sup>32</sup> ZÚÑIGA 2015, 27-28 y 33 (concluyendo que "la Corte Suprema ha establecido un criterio jurisprudencial uniforme acerca del alcance de la tutela cautelar del recurso de protección cuando ésta se invoca con la pretensión de invalidar una Resolución de Calificación Ambiental, el que se ha venido asentando desde la vigencia de la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, otorgándoles a dichos órganos la competencia exclusiva y especial respecto de los contenciosos administrativos, en particular el de anulación, respecto de los instrumentos en materia ambiental contemplados en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente."). En el mismo sentido, luego, HUNTER 2021, 28-29 ("Al poco tiempo de que los tribunales ambientales entraran en funcionamiento, la Corte Suprema fue mostrando deferencia a esta jurisdicción especializada,

El primer fallo en que la Corte Suprema configuró un análisis de deferencia a esta jurisdicción especializada fue en el Caso "Costa Laguna"<sup>33</sup>, de abril de 2014. En apretada síntesis, el caso versaba sobre un grupo de recurrentes de Maitencillo que buscaban anular la autorización ambiental obtenida por el proyecto inmobiliario Costa Laguna, ubicado en Puchuncaví, Región de Valparaíso. El argumento principal consistía en que el proyecto en cuestión ameritaba –por la entidad de los impactos ambientales que generaría– un estudio de impacto ambiental y no una declaración de impacto ambiental, como había ocurrido en los hechos.

La Corte Suprema rechazó el recurso al sostener que tal discusión "corresponde a una cuestión en extremo compleja que, por regla general, va a exceder el ámbito propio de esta acción constitucional", y que "exige apreciar proyectos o actividades sobre la base de evaluaciones técnicas, labor que en principio resulta ajena a este procedimiento cautelar". Por ello, estima que "desde que éstos [los tribunales ambientales] se instalaron y ejercen su jurisdicción constituyen la sede natural para discutir este asunto dados los términos en que se ha planteado"<sup>34</sup>.

Hasta el año 2023, la Corte Suprema ha dictado más de una veintena de sentencias luego de este caso en que ha reconocido este principio general. Por una parte, en varias oportunidades ha reiterado que la impugnación de una resolución de calificación ambiental por razones técnicas es una cuestión que excede al recurso de protección, y que tras la Ley N° 20.600, le corresponde a los Tribunales Ambientales resolver controversias ambientales relativas a la impugnación de una autorización ambiental<sup>35</sup>. Por la otra, también ha

sostenido reiteradamente que no procede la impugnación mediante recurso de protección si la misma discusión está siendo conocida por los tribunales ambientales<sup>36</sup>, o será conocida por ellos, una vez agotada las instancias correspondientes<sup>37</sup>.

2. La excepción: casos de impugnación de actos administrativos ambientales vía recurso de protección

Al poco andar la Corte Suprema fue reconociendo casos en que este estándar general perdía fuerza. Ello se debe a que la sola existencia de una institucionalidad especializada no anula la competencia de la justicia constitucional<sup>38</sup>. Como se ha señalado en nuestro medio, entre el 2016-2017 comienza un periodo que "se caracteriza por el renacer del recurso de protección, la profundización del uso de principios y la alteración de las causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) por parte de la propia Corte Suprema. Asimismo, se empieza a exigir mayor coordinación administrativa para resolver una serie de casos en que el ambiente se vea amenazado o afectado"<sup>39</sup>. Con todo, el ámbito temporal no es la única característica de esta jurisprudencia.

A partir del Caso "Terminal GNL Penco Lirquén"<sup>40</sup>, de diciembre de 2016, nuestra Corte comenzó a reconocer casos de impugnación de actos trámites al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que podrían ser atacados por vía de recurso de protección, sin quedar sometidos a los Tribunales Ambientales.<sup>41</sup> Varias comunidades indígenas impugnaron la decisión del Servicio de Evaluación Ambiental de poner término anticipado al proceso de consulta indígena abierto durante la evaluación del proyecto, debido a que el

dejando solo algunos aspectos reservados al recurso de protección".)

<sup>33</sup> *Junta de Vecinos Norte con Comisión de Evaluación Ambiental V Región* (2014). Según HUNTER 2021, 29, es "la primera sentencia en que la Corte Suprema muestra una total deferencia a la justicia especializada". En el mismo sentido CARRASCO 2021, 196 apuntándolo como "[e]l caso que marca y consolida el razonamiento de estos años".

<sup>34</sup> *Junta de Vecinos Norte con Comisión de Evaluación Ambiental V Región* (2014), c. 6°-7°.

<sup>35</sup> P. ej., *Vargas Pizarro con Servicio de Evaluación Ambiental* (2014); *Comunidad Indígena Tralcao Mapu y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos* (2015); *Rodríguez Fernández con Servicio de Evaluación Ambiental* (2016); *Vera Millaquén con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos* (2016); *Yáñez Veas con Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo* (2017); *Valenzuela Santibáñez con Servicio de Evaluación Ambiental* (2018); *Prime Energía SpA con Servicio de Evaluación Ambiental* (2018); *Viveros Reyes con Martínez Guajardo* (2019); *Asociación Indígena Consejo Pueblos Atacameños con SQM Potasio S.A.* (2019); *Unión Comunal con Nueva Unión SpA* (2020).

<sup>36</sup> *Comunidad Indígena Manuel Ancán y otro con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2023); *Merino con Servicio de Evaluación Ambiental* (2021); *Collonao Marilao y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región Metropolitana* (2015); *Muñoz de la Parra con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Lagos* (2015); *Cazorla Cazorla y otros con Servicio de Evaluación Ambiental* (2014).

<sup>37</sup> *Reiss Greenwood con Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental* (2014).

<sup>38</sup> FERNANDOIS Y CHUBRETOVIC 2016, 70-71.

<sup>39</sup> CARRASCO 2020, 197.

<sup>40</sup> *Stipicic Escauriaza con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2016).

<sup>41</sup> *Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2017), como lo reconoce CARRASCO 2020, 200-201.

titular habría introducido modificaciones al proyecto derivando en que ya no se generaría una afectación a dichas comunidades. La Corte sostuvo la improcedencia de tal actuar unilateral<sup>42</sup>.

Desde entonces, abundan casos similares en que por vía de recurso de protección se han impugnado actos administrativos que han denegado la apertura de procesos de participación ciudadana en la evaluación de declaraciones de impacto ambiental<sup>43</sup>, o en que se ha denegado la ampliación del proceso en la evaluación de estudios de impacto ambiental<sup>44</sup>.

Esta línea jurisprudencial fue luego expandiéndose a la impugnación de otros actos administrativos de contenido ambiental que desbordaron el alcance de las reclamaciones ante tribunales ambientales. Primero, destacan dentro de esta línea jurisprudencial otros casos en que se han impugnado actos trámites en el contexto de un proceso de consulta indígena<sup>45</sup>, o la judicialización de una RCA por no haberse esperando los informes sectoriales de algunos organismos administrativos antes de la calificación del proyecto<sup>46</sup>. De hecho, la Corte incluso llegó a pronunciarse sobre

la impugnación de una autorización ambiental, cuestionando la forma de ingreso al SEIA (declaración, en lugar de estudio de impacto ambiental), sosteniendo que ella adolecía de ilegalidad y arbitrariedad<sup>47</sup>. En su decisión, la Corte concluyó incluso que “la descarga de un efluente con una concentración salina que supera los estándares que la propia autoridad ambiental ha establecido como tolerables, reviste una potencialidad de generar efectos adversos en la cantidad y calidad de los recursos marinos” y que “por tanto, la Declaración de Impacto Ambiental en este caso resulta insuficiente para el adecuado análisis”<sup>48</sup>.

En segundo lugar, dentro de estas excepciones destaca el caso de un recurso de protección intentado en contra de la aprobación, por parte de la autoridad minera, de un plan de cierre de la Ley 20.551<sup>49</sup>. Aquí, la Corte Suprema anuló este acto administrativo por considerar que había una deficiente motivación del mismo, debido a que SERNAGEOMIN no había solicitado informe previo a la autoridad ambiental sobre las infracciones cometidas por la empresa minera en cuestión. Tal conducta fue calificada como “arbitraria” por la Corte, “pues aparece como una actuación desprovista de sustento sin tener otros fundamentos que los esgrimidos por la titular del proyecto”<sup>50</sup>.

Tercero, también son variados los casos de recursos de protección que buscan impugnar las denominadas “consultas de pertinencia”, que no son otra cosa que respuestas formales que entrega la administración frente a la consulta de si cierta actividad o proyecto debe o no ingresar al SEIA. En varios casos, la Corte Suprema ha resuelto que tal respuesta (negativa) de la autoridad adolece de ilegalidad, ordenando que el proyecto ingrese al SEIA en forma previa a su ejecución<sup>51</sup>.

Lo que destaca de todos estos casos es que ellos pudieron haber sido impugnados por la vía de la denominada “acción general de reclamación ambiental” de la Ley 20.600<sup>52</sup>.

<sup>42</sup> *Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2017), c. 8° (señalando que “lo que se trata, es precisamente de implementar un proceso de participación efectiva con la Asociación Indígena supuestamente afectada, no constituyendo argumento suficiente el esgrimido por la autoridad ambiental, al sostener que de la nueva información contenida en la Adenda presentada por el titular del proyecto ha cambiado su parecer y estima actualmente que el proyecto presentado no presenta una alteración significativa del medio ambiente”, y que “la sola entrega de la Adenda no permite a la recurrida poner término anticipadamente al proceso de consulta, toda vez este ya se había iniciado y emplazada debidamente a la Asociación Indígena supuestamente afectada, las modificaciones al proyecto presentadas por la titular y contenidas en la Adenda, correspondía que fueran analizadas por la Asociación Indígena quien fue llamada a participar en este proceso”).

<sup>43</sup> *Stipicic Escauriza con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2016), c. 18° (señalando que “en nuestro ordenamiento jurídico ninguna materia está exenta de acción ante los tribunales ordinarios o especiales, según corresponda, pero ello no es obstáculo para requerir de la jurisdicción el amparo de las garantías constitucionales cuando corresponda, como ocurre en el caso de autos”). En la misma línea, *Soto con Servicio de Evaluación Ambiental* (2019); *Junta de Vecinos La Portada de Ñuñoa con Servicio de Evaluación Ambiental* (2020); *Junta de Vecinos Alto Las Mollacas con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2021); *Meneses con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022).

<sup>44</sup> *Tagle con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022).

<sup>45</sup> *Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2017).

<sup>46</sup> *Navarro con Servicio de Evaluación Ambiental* (2020).

<sup>47</sup> *Vergara con Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso* (2021).

<sup>48</sup> *Vergara con Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso* (2021), c. 8°.

<sup>49</sup> *Junta de Vigilancia del Río Huasco con Servicio Nacional de Geología y Minería* (2017).

<sup>50</sup> *Junta de Vigilancia del Río Huasco con Servicio Nacional de Geología y Minería* (2017), c. 11°.

<sup>51</sup> P. ej., *Carrasco con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022); *Fundación Yarur Bascuñán con Ferrara Ingeniería y Construcciones Limitada* (2021); *Larrea con Inmobiliaria El Mirador S.A.* (2020).

<sup>52</sup> MENDOZA 2019, 128 (sosteniendo que “[e]n relación a los casos particulares analizados en este trabajo, y espe-

En otras palabras, en estos casos la Corte Suprema bien pudo haber mantenido la deferencia hacia los tribunales ambientales estimando que la vía para atacar estos actos administrativos por la vía de esta acción. De hecho, los votos disidentes en los Casos “Terminal GNL Penco Lirquén” y “Mina Invierno” reconocen ello en forma expresa<sup>53</sup>.

Con todo, esto ha llevado a parte de la literatura nacional a reconocer que no existe un criterio unívoco para diferenciar cuándo procede el recurso de protección contra actos administrativos ambientales, y cuándo procede el reclamo ante tribunales ambientales<sup>54</sup>. Otros, en cambio, derechamente plantean que “[s]u tendencia a reconocer la especialidad de esta materia ha quedado atrás”<sup>55</sup>. La consecuencia más evidente de esta posición actual del Poder Judicial es que, a la fecha, al conocer de reclamos contra resoluciones de calificación ambiental, los Tribunales Ambientales suelen solicitar a la autoridad ambiental reclamada que informe si existen otras impugnaciones por vía de protección contra el mismo acto, y en caso afirmativo, dispone la suspensión del proceso de reclamación en tanto no se resuelvan aquellas. Esto es un verdadero sometimiento del reclamo judicial frente al recurso de protección.

cialmente los que son posteriores a la entrada en vigencia de la LTA, la legislación ambiental dotó de acciones específicas para impugnar ciertos actos” y reconociendo casos en que la Corte Suprema acogió recursos de protección “existiendo la posibilidad de recurrir a la tutela mediante el artículo 17 N° 8”).

<sup>53</sup> *Stipicic Escauriaza con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2016), voto disidente (señalando que “En lo atinente al recurso, cabe tener presente lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley antes mencionada que preceptúa que estos tribunales conocen de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental...” y que “la norma aludida de la Ley N° 20.600 tuvo por objeto posibilitar a los terceros afectados por un acto, que no fueron parte del procedimiento administrativo, como ocurre en la especie, que ejercieran una acción ante el Tribunal Ambiental con agotamiento previo de la vía administrativa”).

<sup>54</sup> FERNANDOIS Y CHUBRETOVIC 2016, 62 (“En materia medioambiental, que en 2010 estrenó una nueva y moderna institucionalidad en Chile, la Corte Suprema ha sido en ocasiones vacilante. Aun desde la creación de los Tribunales Ambientales –que vinieron a coronar el trabajo de la Superintendencia del Medio Ambiente y el Comité de Ministros en materia de reclamación– al conocer de recursos de protección que invocan el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8 de la Constitución), no ha asentado un criterio unívoco para determinar cuándo procede esta acción cautelar y cuándo debe discutirse el asunto en sede especializada.”).

<sup>55</sup> CARRASCO 2020, 201.

3. La limitación: casos que las acciones contencioso-administrativas no pueden cubrir

En fin, hay un conjunto de sentencias de protección dictadas por la Corte Suprema que dejan en evidencia la limitación de los reclamos contencioso-administrativo ante los Tribunales Ambientales. Estas sentencias se refieren especialmente a casos en que la autoridad ha incurrido en omisiones o retardos, o bien, se está ante vías de hecho cuya regularización se busca mediante este arbitrio constitucional. Se trata, pues, de situaciones en las que la sentencia favorable deriva en ciertos mandatos a la Administración que exceden a la clásica anulación que deriva de los contenciosos administrativos tradicionales.

Un primer grupo de casos agrupa situaciones de proyectos o actividades ejecutados con afectación de ciertos componentes ambientales y en que, como resultado de una sentencia favorable, la Corte ha obligado a su titular a la obtención de una consulta de pertinencia previa o derechamente al ingreso al SEIA. Así, por ejemplo, hay casos en que se le ha obligado a una empresa de telecomunicaciones que instala una antena en un área protegida formular una consulta de pertinencia<sup>56</sup>, o se le ha impuesto igual requisito a una municipalidad que desea implementar un proyecto de quioscos en la línea de playa de una zona típica<sup>57</sup>. Del mismo modo, la Corte ha obligado a un proyecto inmobiliario en una comuna de Santiago a ingresar al SEIA, pese a que no estaba obligado legalmente a ello, por el riesgo a los sistemas de vida (i.e. afectación a la circulación, conectividad, acceso y calidad de bienes) que podría generar a los vecinos del sector<sup>58</sup>. De igual forma, ha planteado que un proyecto de cableado aéreo de fibra óptica que afecta el paisaje de valor turístico es una forma de contaminación visual que amerita el ingreso al SEIA<sup>59</sup>.

Por otro lado, un segundo set de sentencias están referidas a lo que podría denominarse como “litigación prospectiva”. La acción de protección ha servido para impetrar y demandar acciones y la iniciación o consecución de procedimientos por parte de órganos administrativos. Esto es lo que ha ocurrido por ejemplo con los recursos presentados por los

<sup>56</sup> *Comunidad Indígena Rufino Cayulef con Matus* (2022).

<sup>57</sup> *Tapia Navarro con Municipalidad de Algarrobo* (2021).

<sup>58</sup> *Vilches Iturrieta con Gallardo Ban* (2022).

<sup>59</sup> *Cortese con Compañía Nacional de Teléfonos Telefónica del Sur S.A.* (2021).



problemas ambientales en Quintero y Puchuncaví en virtud de los cuales la judicatura impuso más de quince medidas a la Administración para hacer frente a la contaminación en el sector, incluyendo la elaboración de estudios, iniciar procedimientos para ponderar la utilidad y pertinencia de reformar normativa ambiental, elaborar un plan de emergencia, iniciar procedimientos de revisión de RCAs, entre otras<sup>60</sup>. En la misma senda deben situarse las acciones impetradas en razón de un “derecho al agua” en Petorca o Nogales<sup>61</sup>.

En fin, dentro de estos casos destacan aquellas situaciones en que se le ordena a la Superintendencia del Medio Ambiente a ejecutar ciertas acciones. Hay decisiones de protección en que las Cortes han obligado a este organismo a finalizar las actividades de fiscalización que se encontraba desplegando, dentro de un plazo fijado por la sentencia<sup>62</sup>. En otros casos se le ha obligado a iniciar y ejecutar actividades inspectivas en la situación recurrida<sup>63</sup>. Bajo esta misma línea también pueden enmarcarse las sentencias que han instruido a la autoridad finalizar los procedimientos sancionatorios en trámite, dentro de un plazo fijado por la Corte<sup>64</sup>.

### III. Análisis

#### 1. La promesa incumplida de la jurisdicción ambiental

La compatibilidad de la acción de protección con los reclamos ante los Tribunales Ambientales fue una preocupación evidente de la doctrina tras la dictación de la Ley N° 20.500. URRUTIA, por ejemplo, predecía ya en el año 2013 que el marco normativo “hará que se mantenga el rol determinante de la Corte Suprema al conocer de los recursos contra los fallos de los Tribunales Ambientales y al conocer de la apelación del recurso de protección.

<sup>60</sup> *Chahuan con Empresa Nacional de Petróleos* (2019). También en la misma línea, *Pizarro con Ministerio del Medio Ambiente* (2023) (donde se ordena a las autoridades requeridas a velar por el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia anterior, y a lo establecido en el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para las comunas de Quintero, Concón y Puchuncaví).

<sup>61</sup> *Gallardo con Anglo American Sur S.A.* (2021), y *Instituto Nacional de Derechos Humanos con Gobernación Provincial de Petorca* (2021).

<sup>62</sup> P. ej., *Palma con Compañía Inmobiliaria San Ignacio* (2023); *Sandoval Ojeda con Forestal Arauco S.A.* (2021); *Rodríguez Fabre con Empresa Maquinarias La Frontera* (2021).

<sup>63</sup> P. ej., *Zambrano con Restaurante de Turismo* (2023); *Escobar con Montes* (2022).

<sup>64</sup> *Castro con Minera Los Pelambres* (2021).

Está por verse qué criterios adoptará nuestro más alto Tribunal al enfrentarse a este tipo de casos, especialmente si alguno de ellos está pendiente ante los Tribunales Ambientales”.<sup>65</sup> En igual sentido otros autores manifestarían sus preocupaciones, reconociendo que la acción de protección contaría igualmente con algún ámbito de aplicación.<sup>66</sup>

Una mirada panorámica a la jurisprudencia de la última década lleva a concluir que la promesa de la “Nueva Institucionalidad Ambiental” de concentrar y consolidar en los tribunales ambientales todos los conflictos de relevancia ambiental nunca se concretó. Y esto se debe a dos razones bastante claras. La primera, por las limitaciones propias de las acciones de reclamación frente a la acción de protección. Contrario a lo que pudiese pensarse, esto es un asunto que desde antiguo lo tiene claro la doctrina nacional. Así ya advertía PIERRY en 1977 cuando hacía su diagnóstico de la compatibilidad entre el contencioso-administrativo y el recurso de protección: hay casos en que es inevitable que esta acción perdure como mecanismo supletorio. Estos casos incluyen las vías de hecho, casos en que no existe un acto administrativo o las omisiones en que incurre ilegítimamente la autoridad. De hecho, el propio Pierry predecía en forma preclara hace más de cuatro décadas atrás:

Nos atrevemos a suponer que una vez que se asiente la jurisprudencia de nuestros tribunales superiores sobre la materia y mientras no exista en Chile una ley de lo contencioso administrativo y de procedimiento administrativo, esta va a ser la situación en que mayor amplitud se le dará al recurso<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> URRUTIA 2013, 502.

<sup>66</sup> P. ej., BOETTIGER 2014, 301 (planteando que “el recurso de protección ambiental mantenerse como acción cautelar, de medidas urgentes ante la afectación de garantías fundamentales, como parte de la protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”); y BORDALI 2015, 340 (indicando que “el Recurso de Protección seguirá desempeñando una labor importantísima en la tutela de los derechos e intereses ambientales. Ello se debe al artículo 20 CPR y, también, a un mayor protagonismo en estas materias por parte de la Corte Suprema, lo que para algún sector de la doctrina sería una expresión de activismo judicial, o bien, según otro sector, obedecerá al necesario control que ha decidido realizar frente a una administración ambiental que no realiza su trabajo de manera correcta”).

<sup>67</sup> PIERRY 1977, 169. Con todo, Pedro Pierry reconocía que estas omisiones se traducían “a situaciones en que la autoridad administrativa debiendo dictar un acto administrativo o ejecutar una operación material, no lo haga. Presupone, por lo tanto, una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico o una orden de autoridad supe-

La segunda razón del fracaso en comento se debe a las limitaciones propias de la denominada "acción general de reclamación ambiental". La deficiente técnica legislativa usada en la Ley N° 20.600 para crear esta acción ha sido suplida por la Corte Suprema en forma vacilante. Como resulta conocido, el gran problema de esta acción es el plazo que tiene el administrado para presentar el recurso que agote la vía administrativa, debido a que la norma no señala plazo alguno al respecto. Esto ha sido resuelto en forma cambiante a través de lo que se ha denominado doctrina de la invalidación impropia (i.e. el recurso debe ser interpuesto en 30 días) y doctrina de la invalidación propiamente tal (i.e. el recurso debe ser interpuesto dentro del plazo de 2 años, según las reglas generales de la Ley 19.880)<sup>68</sup>.

En este sentido, es interesante (y también comprensible) que las nuevas acciones contencioso-administrativas creadas en las últimas leyes ambientales evidencien una desconfianza hacia esta "acción de reclamación general". Con la Ley N° 20.600, resultaba esperable que esta acción fuese la llamada a consolidar, en el futuro, cualquier impugnación de actos administrativos dictados por la autoridad ambiental. Por lo mismo, era esperable también que el Congreso hubiese aprovechado las últimas leyes para depurar la técnica legislativa. Pero en su lugar ha tendido a crear directamente nuevos reclamos ante los Tribunales Ambientales. Es lo que ha ocurrido en forma sistemática con las nuevas legislaciones: la Ley de Impuestos Verdes de 2014<sup>69</sup>, la Ley de Humedales Urbanos de 2020<sup>70</sup>, la Ley Marco de Cambio Climático de 2022<sup>71</sup>, y la reciente Ley de Biodiversidad de 2023<sup>72</sup>.

Esta tendencia legislativa acarrea importantes consecuencias para la operación de nuestra jurisdicción ambiental, como se verá a continuación.

## 2. Consecuencias y direcciones

La principal tensión que enfrenta la operación la jurisdicción ambiental es el desafío de

---

rior. Ahora bien, la omisión solo puede producirse en la actividad administrativa reglada y, dentro de ella, cuando haya un plazo para actuar o pueda establecerse que, por el tiempo transcurrido, no se ha cumplido con dicha obligación."

<sup>68</sup> Sobre esto, MÉNDEZ 2018a, 170-173, con el análisis de las sentencias allí indicadas.

<sup>69</sup> Ley N° 20.780, de 2014, art. 8.

<sup>70</sup> Ley N° 21.202, de 2020, art. 3.

<sup>71</sup> Ley N° 21.455, de 2022, arts. 14 y 15.

<sup>72</sup> Ley N° 21.600, de 2012, art. 134.

lograr una coherencia en las decisiones judiciales. Estaríamos así una justicia bifurcada, con estándares de escrutinio de la actividad administrativa distintos. Como es natural, el estándar para una sentencia de protección favorable es distinto al estándar para un fallo favorable en un reclamo de ilegalidad. Del mismo modo, y aunque parezca obvio, el estándar de revisión de la apelación de protección es significativamente distinto al estándar de una casación ante la misma Corte Suprema. Probablemente el costo más sustancial que causa esta bifurcación de impugnaciones radica en la pérdida de fuerza de la jurisdicción ambiental, como ya se ha hecho notar entre nosotros.<sup>73</sup> Pero además, ¿cómo controlar que los jueces enmarquen sus potestades revisoras en forma adecuada? El cambio de toga desde la protección a los reclamos de legalidad no siempre es automático.

Por lo demás, la prudencia indica que debe desecharse como crítica de esta justicia bifurcada el supuesto hecho de que la acción de protección no ofrezca un procedimiento que autorice un análisis acabado sobre cuestiones técnicas. Hay quienes han criticado este modelo bilateral de justicia administrativa en el hecho de la precariedad del procedimiento de protección.<sup>74</sup> Sin embargo, igual crítica –de existir– debería plantearse respecto del procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600 pues, como se ha visto más arriba, ambos procedimientos son virtualmente iguales. Por tanto, el cuestionar esta justicia bifurcada en una lógica del Derecho procesal resulta impropio, e incluso falso.

La configuración del sistema de jurisdicción ambiental en esta última década permite anticipar su funcionamiento a futuro. Con las leyes recientes (P. ej., la Ley Marco de Cambio Climático o la Ley de Biodiversidad) es de esperar que aumente la tensión en los diversos conflictos socioambientales. Aún más si se considera la tendencia legislativa a reconocer la posibilidad de que la ciudadanía impetere a la autoridad la dictación de ciertas normas ambientales, con la obligación de emitir respuesta dentro de un cierto plazo.<sup>75</sup> Frente a

<sup>73</sup> ILLANES 2023, 24.

<sup>74</sup> P. ej., ILLANES 2023, 23-24.

<sup>75</sup> Es lo que ocurre por ejemplo con la Ley N° 19.300, de 1994, a propósito de las normas de calidad ambiental. El actual artículo 32 –tras la Ley N° 21.455, de 2022, Ley Marco de Cambio Climático– reconoce el derecho a solicitar esta clase de normas: "Toda persona o agrupación de personas tendrá derecho a solicitar fundadamente la dictación de normas primarias o secundarias de calidad ambiental respecto de contaminantes que a la fecha de

este tipo de casos es evidente que la acción de protección tiene una procedencia en los asuntos ambientales, especialmente frente a omisiones. Como apunta FERRADA con claridad:

no existiría ninguna razón, en principio, para excluir la procedencia del Recurso de Protección en estas materias, ya que el objeto preciso de éste es distinto del perseguido por el proceso especial dispuesto por la LTA –revisar la legalidad de la actuación administrativa–, lo que de paso también impediría la aplicación de la Litis pendencia como excepción dilatoria en estos casos<sup>76</sup>.

De ahí entonces que sea esperable que el recurso de protección siga teniendo un lugar relevante dentro de la jurisdicción ambiental. La pregunta al respecto es cómo evitar esta duplicidad de foros judiciales, y la respuesta no puede ser otra que unificar ambas sedes jurisdiccionales. La consolidación de acciones en un mismo tribunal entrega una oportunidad para consolidar un único foro de discusión de cuestiones ambientales en nuestro país, cumpliendo por fin con la proclama prometida por la Nueva Institucionalidad Ambiental. En este sentido, es momento de volver sobre las preocupaciones que la propia Corte Suprema tuvo durante la tramitación del proyecto de ley que derivó en la Ley N° 20.600. Sin perjuicio que nuestra Corte señaló que estos tribunales no eran propiamente tribunales, sí sugirió en forma persistente consolidar en cada corte de apelaciones una sala especializada en materia ambiental, de modo que fueran estas las que conocieran de todos asuntos en materia ambiental<sup>77</sup>. Por lo mismo, cualquier intento honesto de solucionar este sistema bifurcado debe analizar de manera profunda y serio la posibilidad de crear una suerte de corte ambiental que opere al interior del Poder Judicial.

## Conclusiones

De lo expuesto en las líneas precedentes es posible concluir que, pese a lo buscado por la Ley N° 20.600, el recurso de protección sigue contando aún con un espacio relevante en el

panorama de mecanismos de resolución de conflictos ambientales, y lo seguirá haciendo en el futuro. Ello se debe a dos razones esenciales. Primero, la acción general del artículo 17 N° 8 de la Ley presenta múltiples deficiencias legislativas que impiden entregar certeza jurídica en la resolución de conflictos. El Congreso sigue su tendencia clásica de crear nuevos reclamos contencioso-administrativos en nuevas leyes especiales, en lugar de utilizar este “reclamo general”, como había sido concebido en un primer momento.

En segundo lugar, la acción de protección todavía mantiene un nicho operativo donde los reclamos de ilegalidad ante tribunales ambientales no son eficaces. Esto es especialmente patente en la utilización de esta acción como un mecanismo prospectivo de litigación, cuestión que ocurre en tres casos: cuando se busca el desarrollo de políticas públicas ambientales por la autoridad ambiental, cuando los particulares instan por fiscalizaciones de proyectos por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, o cuando se busca un ingreso obligado de algún proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El mayor problema de esto es la disparidad de estándares para escrutar la actividad administrativa. No es –contrario a lo que sostiene comúnmente la doctrina chilena– que la acción de protección ofrezca un procedimiento insuficiente como contencioso-administrativo. Dicha crítica también puede formularse respecto del procedimiento de reclamo de la Ley N° 20.600. Mal que mal, ambos foros (Cortes de Apelaciones y Tribunales Ambientales) reconocen virtualmente el mismo procedimiento para conocer de la impugnación de actos administrativos ambientales.

Cualquiera sea el curso de acción que quedamos adoptar para solucionar este problema de diseño institucional, debemos volver a leer a PIERRY, y a sus sugerencias de hace más de cuatro décadas atrás. El manejo de omisiones por parte de la institucionalidad ambiental –o, dicho de otro modo, el uso de la justicia para instar por soluciones prospectivas– será cada vez mayor, y en eso todos los reclamos de ilegalidad adolecen de una (natural) limitación. La única forma de terminar con la bifurcación de la jurisdicción ambiental es inevitablemente (aunque parezca obvio) su unificación. Cualquier otra solución no será otra cosa que buscar tapar el sol con un solo dedo.

la solicitud no se encuentren regulados mediante instrumentos de gestión ambiental vigentes. El Ministerio del Medio Ambiente deberá dar respuesta fundada dentro del plazo de treinta días contado desde la presentación de la solicitud”.

<sup>76</sup> FERRADA 2015, 320.

<sup>77</sup> Cfr., el Informe emitido por la Corte Suprema en la Comisión de Recursos Naturales y el Informe N° 39-2010 (del 10 de septiembre de 2010).

## Bibliografía citada

- BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª ed.). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- BOETTIGER, Camila (2014). La relación de los tribunales ambientales con la justicia ordinaria. *Actualidad Jurídica*, 29, 291-304.
- BORDALÍ, Andrés (2015). Recurso de protección y reclamos ante los tribunales ambientales. En Juan Carlos FERRADA et al. (Coords.), *La Nueva Justicia Ambiental* (pp. 329-341). Thomson Reuters.
- CARRASCO, Edesio (2021). El recurso de protección en materia ambiental: ideas para terminar con su fragmentación y mejorar su procedimiento. *Actualidad Jurídica*, 43, 187-207.
- CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL (2012). Los Tribunales Ambientales y la Superintendencia del Medio Ambiente. Una Relación Ineludible. En S. MONTENEGRO et al. (Coords.), *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental* (pp. 521-548). Abeledo Perrot.
- FERRADA, Juan Carlos (2005). El recurso de protección como mecanismo contencioso administrativo. *Justicia Administrativa*.
- FERRADA, Juan Carlos (2015). La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales. En J. C. FERRADA et al. (Coords.), *La Nueva Justicia Ambiental* (299-328). Thomson Reuters.
- FERRADA, Juan Carlos; BORDALÍ, Andrés & CAZOR, Kamel (2003). El recurso de protección como mecanismo de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo. *Revista de Derecho (Universidad Austral)*, 14, 67-81.
- GALINDO, Mario (2006). Diagnóstico y reforma de los procedimientos jurisdiccionales ambientales. En *Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental* (pp. 17-29). Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- HUNTER, Iván (2021). *Tutela cautelar en el contencioso ambiental*. DER Ediciones.
- ILLANES, José Andrés (2023). Revisión y crítica a la judicialización del ingreso de proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, 11, 2-26.
- MÉNDEZ, Pablo (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo*. Ed. Jurídica de Chile.
- MÉNDEZ, Pablo (2018a). ¿Acción general de reclamación ambiental? *Revista de Derecho Ambiental*, 9, 162-185.
- MÉNDEZ, Pablo (2018b). La precariedad del contencioso ambiental. *Ius et Praxis*, 24, 525-552.
- MENDOZA, Tomás (2019). Recurso de protección ambiental: Jurisprudencia reciente (2017). *Latin American Legal Studies*, 4, 107-142.
- PARÉDES, Christian (2015). El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600. *Revista Justicia Ambiental*, 7, 33-60.
- PIERRY, Pedro (1977). El recurso de protección y lo contencioso-administrativo. *Revista de Derecho (Universidad Católica de Valparaíso)*, 1, 153-173.
- PIERRY, Pedro (1992). Lo contencioso-administrativo y el recurso de protección. *Revista de Derecho (Universidad Católica de Valparaíso)*, 14, 155-171.

- POKLEPOVIC, Iván (2012). Compatibilidad del Recurso de Protección Ambiental con la Competencia del Tribunal Ambiental en el Contencioso Administrativo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En S. MONTENEGRO et al. (Coords.), *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental* (504-520). Abeledo Perrot.
- REVESZ, Richard (1990). Specialized Courts and the Administrative Lawmaking System. *University of Pennsylvania Law Review*, 138, 1111-1174.
- TAPIA, Javier & CORDERO, Luis (2015). La Revisión Judicial de las Decisiones Regulatorias: Una Mirada Institucional. *Estudios Públicos*, 139, 7-65.
- ZÚNIGA, Francisco (2015). A propósito de la "agonía" o "muerte" del recurso de protección ambiental. *Revista de Derecho (Escuela de Postgrado, Universidad de Chile)*, 7, 15-42.

## Normativa citada

- Ley N° 19.300 de 1994. Bases Generales del Medio Ambiente. 01 de marzo de 1994. D.O N° 34.810.
- Ley N° 20.600 de 2012. Crea los Tribunales Ambientales. 18 de junio de 2012. D.O. N° 40.299.
- Ley N° 20.780 de 2014. Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario. 26 de septiembre de 2014. D.O. N° 40.969.
- Ley N° 21.202 de 2020. Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos. 16 de enero de 2020. D.O. N° 42.560.
- Ley N° 21.455 de 2022. Ley Marco de Cambio Climático. 30 de mayo de 2022. D.O. N° 43.277.

## Jurisprudencia citada

- Asociación Indígena Consejo Pueblos Atacameños con SQM Potasio S.A.* (2019): Corte Suprema, 22 de abril de 2019 (Rol 25.142-2018), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2017): Corte Suprema, 30 de enero de 2017 (Rol 65.349-2016), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Carrasco con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022): Corte Suprema, 16 de marzo de 2022 (Rol 84.512-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Castro con Minera Los Pelambres* (2021): Corte Suprema, 17 de mayo de 2021 (Rol 154.803-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Cazorla Cazorla y otros con Servicio de Evaluación Ambiental* (2014): Corte Suprema, 29 de diciembre de 2014 (Rol 26.198-2014), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Collonao Marilao y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región Metropolitana* (2015): Corte Suprema, 11 de marzo de 2015 (Rol 27.923-2014), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Comunidad Indígena Manuel Ancán y otro con Servicio de Evaluación Ambiental del Biobío* (2023): Corte Suprema, 04 de septiembre de 2023 (Rol 162.209-2022), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Comunidad Indígena Rufino Cayulef con Matus* (2022): Corte Suprema, 12 de mayo de 2022

- (Rol 9.923-2022), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Comunidad Indígena Tralcao Mapu y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos* (2015): Corte Suprema, 10 de noviembre de 2015 (Rol 10.640-2015). Tercera Sala. [Apelación protección].
- Correa con Comisión Regional del Medio Ambiente de Valparaíso* (2009): Corte Suprema, 22 de junio de 2009 (Rol 1.219-2009). Tercera Sala. [Apelación protección].
- Cortese con Compañía Nacional de Teléfonos Telefónica del Sur S.A.* (2021): Corte Suprema, 01 de octubre de 2021 (Rol 119.087-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Chahuan con Empresa Nacional de Petróleos* (2019): Corte Suprema, 28 de mayo de 2019 (Rol 5.888-2019), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Escobar con Montes* (2022): Corte Suprema, 04 de febrero de 2022 (Rol 58.288-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Fundación Yarur Bascuñán con Ferrara Ingeniería y Construcciones Limitada* (2021): Corte Suprema, 16 de febrero de 2021 (Rol 138.427-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Gallardo con Anglo American Sur S.A.* (2021): Corte Suprema, 18 de enero de 2021 (Rol 72.198-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Instituto Nacional de Derechos Humanos con Gobernación Provincial de Petorca* (2021): Corte Suprema, 23 de marzo de 2021 (Rol 131.140-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Junta de Vecinos Alto Las Mollacas con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2021): Corte Suprema, 03 de noviembre de 2021 (Rol 52.957-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Junta de Vecinos Norte con Comisión de Evaluación Ambiental V Región* (2014): Corte Suprema, 29 de abril de 2014 (Rol 2.892-2014). Tercera Sala. [Apelación protección].
- Junta de Vecinos La Portada de Ñuñoa con Servicio de Evaluación Ambiental* (2020): Corte Suprema, 19 de octubre de 2020 (Rol 62.662-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Junta de Vigilancia del Río Huasco con Servicio Nacional de Geología y Minería* (2017): Corte Suprema, 13 de marzo de 2017 (Rol 58.971-2016), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Meneses con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022): Corte Suprema, 31 de enero de 2022 (Rol 75.736-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Merino con Servicio de Evaluación Ambiental* (2021): Corte Suprema, 03 de mayo de 2021 (Rol 94.952-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Muñoz de la Parra con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Lagos* (2015): Corte Suprema, 30 de enero de 2015 (Rol 28.745-2014), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Navarro con Servicio de Evaluación Ambiental* (2020): Corte Suprema, 09 de septiembre de 2020 (Rol 1.462-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Larrea con Inmobiliaria El Mirador S.A.* (2020): Corte Suprema, 15 de mayo de 2020 (Rol 27.564-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Palma con Compañía Inmobiliaria San Ignacio* (2023): Corte Suprema, 14 de septiembre de 2023 (Rol 240-2023), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Pizarro con Ministerio del Medio Ambiente* (2023): Corte Suprema, 27 de mayo de 2023 (Rol 170.273-2022), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Prime Energía SpA con Servicio de Evaluación Ambiental* (2018): Corte Suprema, 07 de marzo de 2018 (Rol 37.836-2017), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Reiss Greenwood con Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental* (2014): Corte Suprema, 26 de junio de 2014 (Rol 7.451-2013). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Rodríguez Fabre con Empresa Maquinarias La Frontera* (2021): Corte Suprema, 14 de junio de 2021 (Rol 104.505-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Rodríguez Fernández con Servicio de Evaluación Ambiental* (2016): Corte Suprema, 05 de septiembre de 2016 (Rol 35.244-2016). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Sandoval Ojeda con Forestal Arauco S.A.* (2021): Corte Suprema, 19 de julio de 2021 (Rol 6.729-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Soto con Servicio de Evaluación Ambiental* (2019): Corte Suprema, 15 de mayo de 2019 (Rol 197-2019), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Stipicic Escauriaza con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2016): Corte Suprema, 16 de marzo de 2017 (Rol 55.203-2016), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Tagle con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (2022): Corte Suprema, 14 de febrero de 2022 (Rol 87.226-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Tapia Navarro con Municipalidad de Algarrobo* (2021): Corte Suprema, 08 de febrero de 2021 (Rol 144.089-2020), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Unión Comunal con Nueva Unión SpA* (2020): Corte Suprema, 03 de julio de 2020 (Rol 36.413-2019), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Valenzuela Santibáñez con Servicio de Evaluación Ambiental* (2018): Corte Suprema, 08 de enero de 2018 (Rol 15.539-2017), Tercera Sala. [Apelación protección].
- Vargas Pizarro con Servicio de Evaluación Ambiental* (2014): Corte Suprema, 12 de agosto de 2014 (Rol 17.120-2013). Tercera Sala. [Apelación protección].
- Vera Millaquén con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos* (2016): Corte Suprema, 29 de noviembre de 2016 (Rol 44.037-2016). Tercera Sala. [Apelación protección].
- Vergara con Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso* (2021): Corte Suprema, 18 de agosto de 2021 (Rol 22.356-2021), Tercera Sala. [Apelación protección].

