

## TRIBUNALES AMBIENTALES EN CHILE: LA ESPECIALIZACIÓN JURISDICCIONAL EN PELIGRO

Environmental Courts in Chile: Jurisdictional Specialization at Risk

HUNTER-AMPUERO, IVÁN\*

*Universidad Austral de Chile*

### Resumen

El presente trabajo busca demostrar que la justicia especializada instaurada en nuestro país para el conocimiento de las controversias ambientales presenta importantes deficiencias tanto en su diseño competencial como en su estructura orgánica, lo que ha impedido maximizar las ventajas propias de la especialización. Esta situación resulta especialmente preocupante si se considera la necesidad de contar con interpretaciones uniformes, técnicamente fundadas y coherentes, que promuevan una mayor observancia y eficacia de las normas ambientales. Asimismo, las interpretaciones jurisprudenciales adoptadas por la Corte Suprema han profundizado esta problemática, en la medida en que han permitido la intromisión de jueces generalistas en decisiones que exigen un alto grado de comprensión jurídica y técnica. Esta apertura tensiona el principio de especialidad que inspira a los Tribunales Ambientales y también genera un escenario de fragmentación interpretativa, debilitando la coherencia del sistema jurídico ambiental y afectando la previsibilidad de las decisiones jurisdiccionales.

### Palabras clave

Especialización medio ambiental; control administrativo de actos ambientales; decisiones contradictorias.

### Abstract

This paper aims to demonstrate that the specialized justice system established in Chile for addressing environmental disputes suffers from significant deficiencies in both its jurisdictional design and institutional structure, which have hindered the full realization of the benefits associated with specialization. This situation is particularly concerning given the need for uniform, technically grounded, and coherent interpretations that foster greater compliance with and effectiveness of environmental regulations. Moreover, the jurisprudential interpretations adopted by the Supreme Court have exacerbated this issue by allowing generalist judges to intervene in decisions that demand a high level of legal and technical understanding. This opening not only strains the principle of specialization underlying the Environmental Courts, but also creates a scenario of interpretive fragmentation, thereby weakening the coherence of the environmental legal system and undermining the predictability of judicial decisions.

### Key words

Environmental specialization; control of administrative environmental action; divergent judgments.

## 1. Introducción

La creación de Tribunales Ambientales en Chile ha permitido un desarrollo intenso del derecho ambiental. Su instalación marcó un hito tan relevante como la dictación de la Ley N° 19.300 de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, Ley N° 19.300).

El período de 1994 a 2010 se caracterizó por la decisión de las disputas ambientales ante los jueces ordinarios, a través de vías constitucionales, en los que se sustentaban criterios

\* Abogado y Magíster Universidad Austral de Chile. Doctor en Derecho Universidad Carlos III de Madrid, España. Profesor Litigación Ambiental y Regulaciones ambientales y de los recursos naturales, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral, Valdivia, Chile. Correo electrónico: ivanhunter@uach.cl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0288-1812>.

jurídicos que difícilmente encajaban en la lógica regulatoria ambiental. De ahí la necesidad de contar con órganos judiciales con una capacidad instalada desde lo jurídico y científico para intensificar el control de la actividad administrativa ambiental. Ya la OCDE en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile de 2005, establecía la incapacidad de la judicatura para abordar adecuadamente los conflictos ambientales.

La respuesta acerca de si es conveniente o no establecer un tribunal especial para el conocimiento de determinados asuntos pasa por la definición y ponderación de cuáles son las ventajas y desventajas de este tipo de jurisdicción en un ámbito material específico. Éste es un desafío importante del que tiene que hacerse cargo el legislador, debiendo discernir acerca de si una determinada materia producto de su naturaleza, importancia, complejidad y/o bienes jurídicos es conveniente que quede resulta por órganos con competencias sustantivas de adjudicación específica, de manera que no estar sujetas a posibles distorsiones por decisiones judiciales de la justicia ordinaria<sup>1</sup>.

En el caso chileno, el artículo 1 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, prefirió una salida a través de tribunales especiales. El artículo 2 de la Ley N° 20.600 los define como órganos jurisdiccionales especializados en la resolución de controversias ambientales, estableciendo además una composición mixta. Por esta razón, el objeto de este trabajo no es definir cuáles son las ventajas o desventajas de uno y otro modelo sino más bien centrarse en los problemas que se han presentado en relación con los objetivos del legislador.

La creación de los Tribunales Ambientales como órganos especializados en el control de la actividad administrativa ambiental se llevó a cabo en un contexto donde el escrutinio judicial de las decisiones públicas se caracterizaba por un alto grado de ignominia hacia ellas<sup>2</sup>. Incluso, los tribunales ordinarios asumían directamente potestades propias de la Administración, sin que mediara un acto previo, bajo la justificación de adoptar medidas para la tutela de derechos fundamentales<sup>3</sup>.

El caos y desorden interpretativo de las normas ambientales era poco alentador para los agentes del mercado que, por definición, requieren reglas claras y certezas para planificar y ordenar sus conductas. Esto motivó que la gran reforma a la institucionalidad ambiental llevada a cabo en el año 2010, exigiera como condición indispensable la creación de un tribunal especial, de composición mixta (abogados y licenciados en ciencias<sup>4</sup>), cuya finalidad fuese dar certeza a las decisiones ambientales. Es decir, una suerte de instancia con un alto grado de *expertice* para favorecer la unidad del sistema normativo, mediante una interpretación uniforme y consistente, y donde cada decisión jurisdiccional contribuyera a orientar otras múltiples decisiones de las autoridades ambientales, haciendo que la regulación sea más coherente, íntegra y estable<sup>5</sup>.

Para cumplir sus objetivos la especialización requiere ciertas condiciones de base que tienen que cumplirse en el diseño orgánico y funcional de los tribunales, como son<sup>6</sup>: a) competencias acotadas y exclusivas del órgano jurisdiccional; b) mecanismos de coordinación intra y extraprocesales, para evitar decisiones contradictorias; c) sistema expedito de nombramiento de jueces que permita la estabilidad de quienes deben adoptar decisiones; d) sistema de recursos procesales reducido y acotado.

<sup>1</sup> Por jurisdicción especial entenderé a aquella donde los jueces son especialistas en la materia que tienen que adjudicar, esto es, el legislador establece condiciones subjetivas de integración de estos tribunales en base a los sólidos conocimientos jurídicos o ambientales que detentan sus miembros, considerando en ellos una composición interdisciplinaria. TAPIA Y CORDERO (2015), p. 11.

<sup>2</sup> Véase, MÉNDEZ (2018), pp. 527-531.

<sup>3</sup> Véase Corte Suprema, Rol N° 3141-2012, de 15 de junio de 2012, donde la Corte ordena que la modificación de un proyecto se evalúe mediante un Estudio de Impacto Ambiental, sin que haya existido una decisión administrativa en un sentido diferente.

<sup>4</sup> Tal como se hizo ver en la discusión parlamentaria, en el Protocolo de Acuerdo entre los Senadores de los partidos de la Concertación Democrática, de la Coalición por el Cambio e independientes con el Poder Ejecutivo, de 26 de octubre de 2009 (que permitió la creación de la nueva institucionalidad ambiental) se previó expresamente la integración mixta del tribunal ambiental.

<sup>5</sup> Dentro de las ventajas de la especialización pueden considerar la mejora en el acierto y calidad de la decisión, uniformidad y coherencia interna, entre otros. Véase, CURRIE Y GOODMAN (1975), pp. 62 y ss.; BAUM (2009), pp. 1675 y ss.; y PRING Y PRING (2009), pp. 14-16. Como constata Moules, el derecho ambiental es cada vez más considerado como una rama jurídica especializada. MOULES (2011), p. 22. Con todo, el aporte de los Tribunales Ambientales ha sido reconocido por la doctrina atendida el mayor acceso a la justicia y eficacia. Véase, MORAGA Y DELGADO (2022), pp. 286-301.

<sup>6</sup> Véase, DOMENECH (2015), p. 7; y MÉNDEZ (2018), p. 532.

Dado lo anterior el problema que me propongo revisar es el siguiente: ¿cumple el diseño y práctica judicial de los tribunales de justicia los supuestos que permiten que la especialización desarrolle sus ventajas?

La hipótesis que quiero demostrar es que si bien la especialización puede presentar diferentes modalidades y medirse en grados<sup>7</sup>, las ideas que motivaron al legislador a crear los Tribunales Ambientales no se materializaron plenamente. En particular, los beneficios asociados a una judicatura especializada no se potenciaron como se esperaba; por el contrario, tanto el diseño de sus competencias como ciertas prácticas interpretativas han debilitado sus virtudes, abriendo paso a la actividad judicial de los jueces ordinarios en las disputas ambientales y a la posibilidad de decisiones contradictorias. Con esto, evidentemente, la expectativa de decisiones expertas no resulta satisfecha, lo que, a la luz de los estándares del Acuerdo de Escazú resulta muy cuestionable<sup>8</sup>.

Para comprobar mi hipótesis he comenzado (2) dando cuenta de la importancia de la especialización en materia ambiental, partiendo de las características que marcan la diferencia en esta clase de litigios. Ello supone relevar la importancia del conocimiento jurídico y científico experto, y cómo influye en la intensidad del control y en la consistencia de las decisiones judiciales. Posteriormente, (3) reviso el modelo de especialización contenido de la Ley N° 20.600, y se exponen las razones por lo que no ha logrado maximizar los beneficios de la especialización. Estas razones están vinculadas al diseño de las competencias sustantivas, ausencia de mecanismos de racionalización frente a las vías judiciales y administrativas, un complejo sistema de nombramiento, y; por último, un sistema recursivo cuya interpretación judicial ha permitido el ingreso de las decisiones de jueces ordinarios. En la última parte efectúo una reflexión final y finalizo con las conclusiones.

## 2. La importancia de la especialización en materia ambiental

Como se había indicado anteriormente, la especialización es un atributo o cualidad del órgano que adopta la decisión. Lo que pretendo ahora es indicar cuáles de las ventajas de ella considero las más importantes de perseguir o alcanzar en materia ambiental.

Partamos de la base de que los conflictos ambientales presentan algunas singularidades desde la perspectiva jurídica y fáctica: a) se basan en una normativa bastante frondosa, sujeta a amplios espacios de desarrollo administrativo<sup>9</sup>; b) las decisiones emanen de una Administración altamente especializada, con conocimientos específicos y técnicos; c) los procedimientos judiciales son complejos y con abundante contenido científico<sup>10</sup>; d) desde la perspectiva jurídica, la valoración y estándares de prueba tienen especiales dificultades de aplicación debido a que generalmente se trata con la incertidumbre; así también algunas instituciones como la legitimación y la tutela cautelar tiene una configuración especial<sup>11</sup>; e) las decisiones judiciales si bien afectan directamente a quienes han litigado tienen un importante efecto expansivo por vincularse con bienes jurídicos de disfrute colectivo. Estos rasgos requieren de un sistema de justicia que pueda generar una decisión capaz de absorber estas complejidades y dar una respuesta jurisdiccional realmente efectiva.

<sup>7</sup> DOMENECH (2015), pp. 7-10.

<sup>8</sup> De acuerdo a Escazú para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales se debe contar con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental y con procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos (artículo 8 N°3, Acuerdo de Escazú).

<sup>9</sup> Véase, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2016), pp. 24 y ss., y 57 y ss.; MEDINA (2016), pp. 106 y ss. El Derecho Administrativo moderno se estructura sobre normas de fin, que orientan la actuación administrativa sin predeterminar el contenido de sus decisiones. Corresponde a la Administración definir dicho contenido según los objetivos legales y las circunstancias del caso, lo que configura un espacio de autorregulación con márgenes de flexibilidad y menor previsibilidad en la aplicación del derecho.

<sup>10</sup> Moules sostiene que las acciones de revisión judicial en materia ambiental se distinguen por su elevada complejidad fáctica, al involucrar un volumen significativo de antecedentes normativos, técnicos y científicos. Esta exigencia puede dificultar la celeridad y eficacia propias de la jurisdicción revisora, e incluso tensionar los límites de la función judicial al requerir una evaluación sustantiva de decisiones adoptadas por expertos o autoridades democráticamente legitimadas. MOULES (2011), pp. 15-16. En similar sentido, CORDERO (2013), p. 515; y PRESTON (2013), pp. 21 y 22.

<sup>11</sup> HOLDER Y LEE (2007), pp. 116 y 118; y SHELTON Y KISS (2005), pp. 50-51.

No es novedad que los jueces de tribunales especialistas suelen tener un *profundo conocimiento en áreas científicas y del Derecho* en los que desempeñan la función jurisdiccional. Están “alfabetizados ambientalmente”<sup>12</sup>. Esta ventaja parece ser un presupuesto material que garantiza que las decisiones estén basadas en una comprensión técnica adecuada de la controversia, reduciendo errores y asegurando interpretaciones coherentes y fundadas.

La especialización jurisdiccional permite a estos órganos *entender mejor las consecuencias de sus decisiones*, por lo que pueden crear estándares de cumplimiento de la normativa ambiental susceptibles de ordenar la conducta de los agentes sometidos a su control. Los tribunales ambientales tienen más sensibilidad con el funcionamiento de los sistemas jurídicos y, por ende, sus decisiones -a pesar de que pueden percibirse como disruptivas del sistema normativo-, encajan mejor con las finalidades e intereses que son objeto de la regulación. Los jueces especialistas, por una parte, internalizan los impactos de sus decisiones en el contexto en el que operan, generando una mayor aceptabilidad entre los regulados; y por la otra, tienen menos razones para ser diferentes con la interpretación administrativa. Esto hace más coherente, ordenado y racional el sistema jurídico, especialmente en ámbitos en que la regulación es frondosa y de escasa densidad normativa. De alguna manera, la especialización judicial permite encontrar excepciones a las reglas ahí donde el regulador las pasó inadvertida<sup>13</sup>.

Por otra parte, un tribunal especializado tiende a emitir *fallos consistentes y homogéneos* en un área del derecho, lo que genera estabilidad y coherencia en la jurisprudencia. Esto permite que los regulados puedan predecir mejor las consecuencias jurídicas de sus acciones, y facilita que los agentes del mercado y los ciudadanos entiendan con mayor claridad el criterio que será aplicado en casos futuros similares, aumentando la certeza jurídica.

De igual forma, estos tribunales contribuyen al desarrollo de la jurisprudencia en la medida que sus decisiones tienden a ser de mejor calidad y con mayor acierto. Dada su competencia acotada conocen un número limitado de casos, lo que facilita la construcción y seguimiento de los precedentes. Al respecto se explica por la doctrina que “(...) *Las decisiones adoptadas por personas capacitadas y con conocimiento, familiarizadas con la ley y con otras decisiones en la materia, tienen mayores probabilidades de ser uniformes y coherentes. Esta uniformidad otorga a las partes y a sus abogados previsibilidad: precedentes en los que pueden confiar (...) La uniformidad en las decisiones también puede evitar el “forum shopping” (cuando las partes eligen el tribunal que consideran más propenso a fallar a su favor)*”<sup>14</sup>.

Adicionalmente, el carácter mixto de su conformación les permite hacer un *control más intenso* de los aspectos sometidos a la apreciación técnica de las autoridades ambientales. La intensidad del control y la exhaustividad de la revisión se hace más plausible con un modelo de adjudicación interdisciplinario<sup>15</sup>. Dada la complejidad con que se dan los hechos en las disputas

<sup>12</sup> Como explica Preston para actuar con competencia, los jueces y demás integrantes de un tribunal ambiental deben contar con una formación sólida en temas ambientales y estar familiarizados con las respuestas legales y políticas asociadas. En otras palabras, deben ser “alfabetizados ambientalmente” (*environmentally literate*), lo que debería ser un requisito previo a su nombramiento. PRESTON (2012), p. 425.

<sup>13</sup> Ejemplo de aquello son tres sentencias del Tercer Tribunal Ambiental han establecido que los proyectos de centros de engorda de salmones contiguos, evaluados en forma paralela o sucesiva, deben considerar los impactos sinérgicos compartidos, incluso si se evalúan mediante una DIA. Esta interpretación va más allá de lo exigido por el Reglamento del SEIA, específicamente el artículo 18 letra f), que limita dicha evaluación a proyectos con calificación ambiental vigente y solo en el marco del EIA. Las sentencias se basan en dos ideas clave: (1) el SEIA debe verificar que los impactos se ajusten al ordenamiento jurídico, sin importar el tipo de evaluación, y (2) la DIA busca descartar efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Así, los fallos aplican el principio preventivo, corrigiendo posibles incentivos perversos derivados de una aplicación estricta de la normativa. Véase, sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-40-2022, de 25 de abril de 2023; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-6-2022, de 23 de marzo de 2023; y sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-16-2021, de 27 de diciembre de 2022.

<sup>14</sup> PRING Y PRING (2009), p. 15. Esto es lo que Preston denomina “centralización y racionalización de la jurisdicción”, que permite a un tribunal ejercer una competencia ambiental global, coherente e integrada, facilitando la consolidación de todas las normas y facultades necesarias para abordar los distintos aspectos legales de las controversias ambientales. PRESTON (2012), p. 424.

<sup>15</sup> GUIOFF (2019), p. 114; y PRESTON (2012), p. 426. Pring y Pring, sostienen que una de las principales justificaciones para establecer tribunales ambientales especializados radica en la necesidad de contar con autoridades que no son abogados, pero que cuentan con conocimientos especializados en áreas como la planificación, ciencia o la técnica, y participan en la resolución de causas en función de su campo de experiencia, ya sea integrando paneles o actuando individualmente. Lo anterior favorece un enfoque de decisión con una perspectiva verdaderamente multidisciplinaria. PRING Y PRING (2009), p. 15. La Corte Suprema, muy alineada con lo indicado, ha resuelto que el estándar de control de los actos ambientales va de la mano al carácter técnico de los Tribunales Ambientales. Corte

ambientales, una de las ventajas de la especialización es que sus decisiones pueden ser enriquecidas por la experiencia multidisciplinaria de sus miembros, marcando una diferencia con los jueces generalistas más familiarizados a las alegaciones sobre derechos<sup>16</sup>.

El modelo resulta razonable desde que las controversias ambientales suelen necesitar de conocimiento extrajurídico para la acertada resolución de las mismas, en ámbitos además en que la autoridad administrativa hace ejercicio frecuente de potestades de carácter técnico. Como explica la doctrina: *“las ciencias naturales constituyen un aporte crucial para el derecho ambiental contemporáneo. Muchos problemas ambientales no pueden percibirse, y mucho menos entenderse o abordarse, sin conocimientos científicos sofisticados”*<sup>17</sup>.

Bajo esta perspectiva, corresponde preguntarse acerca del diseño de los Tribunales Ambientales para efectos de determinar si es posible maximizar estas ventajas, o; por el contrario, si existen elementos en su configuración institucional, normativa o práctica que dificultan o limitan su pleno desarrollo y eficacia. Esta reflexión resulta especialmente relevante si se considera el carácter técnico y complejo de los conflictos ambientales, así como la creciente necesidad de una justicia ambiental accesible, oportuna y eficaz, que responda adecuadamente a las demandas sociales y a los desafíos ecológicos del presente.

### **3. La especialización en la Ley de Tribunales Ambientales**

La especialización como eje estructural del control de la actividad administrativa ambiental no ha logrado un desarrollo óptimo. Ello se debe a tres causas: una se refiere al diseño competencial de tendencia expansiva en relación a los instrumentos de gestión ambiental pero excluyente de la inactividad administrativa ambiental. Otra es la ausencia de mecanismos de racionalización entre las instancias administrativas y/o judiciales que eviten posibles decisiones contradictorias, e impidan que el sentido de las normas termine siendo definida por instancias no especializadas. La tercera es de orden práctico y obedece a ciertas interpretaciones realizadas por el máximo tribunal acerca de las normas recursivas que han dado espacios a los tribunales generalistas para conocer de negocios de contenido ambiental en instancias recursivas.

#### *3.1. Construcción de competencias residuales por medio conceptos amplios y carentes de definición legal o reglamentaria*

El legislador estableció las competencias de los Tribunales Ambientales en el artículo 17 de la Ley N° 20.600. Se trata de un catálogo en apariencia taxativo, sin perjuicio que ha sido complementado por diversas leyes especiales<sup>18</sup>. La aparente taxatividad de las competencias del tribunal ambiental se ve matizada por la cláusula residual contenida en el numeral 8° del artículo 17. Esta disposición le otorga competencia para conocer reclamaciones contra resoluciones que resuelvan procedimientos de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental. Se entiende por tales aquellos actos formales emitidos por órganos de la Administración con competencia ambiental, que correspondan a instrumentos de gestión ambiental o estén directamente asociados a ellos.

Esta competencia requiere de la concurrencia de tres requisitos: i) que se haya dictado un acto terminal de un procedimiento administrativo de invalidación cuyo objeto fue un acto administrativo ambiental; ii) que dicho acto haya sido dictado por un órgano de la

Suprema, Rol N° 71.616-2021, de 11 de octubre de 2022. En rigor, esta idea estaba presente desde el Mensaje con que el Ejecutivo despachó el Proyecto de Ley que crea los Tribunales Ambientales. Véase, Mensaje de la Ley N° 20.600, p. 11.

<sup>16</sup> HADDOCK (2011), p. 53; y BADTKE (2015), pp. 20-22. Cordero advierte que los casos sometidos a revisión judicial en el ámbito ambiental presentan una elevada complejidad, ya que confluían una gran cantidad de antecedentes fácticos, problemas de definiciones técnicas y decisiones de política pública, y, en ciertas ocasiones, la necesidad de comprender procesos o modelos científicos de considerable sofisticación. CORDERO (2013), p. 515. Esto no más que un fenómeno propio de la disciplina y su estrecha relación con el ámbito científico. ESTEVE (2017), p. 30.

<sup>17</sup> HOLDER Y LEE (2007), p. 12.

<sup>18</sup> Véase, artículo 16 inciso 3° de la Ley 20.920, de 2016; artículo 3 inciso 3° Ley 21.202, de 2020; artículo 16 letra q) de la Ley N° 21.210, de 2020; y artículos 135 y 136 de la Ley N° 21.600, de 2023.

Administración del Estado que tenga competencias ambientales, y; iii) que el acto objeto de la invalidación corresponda o se encuentra directamente asociado a un instrumento de gestión ambiental.

Sin perjuicio de que la invalidación ambiental ha sido objeto de múltiples controversias tanto doctrinales como jurisprudenciales<sup>19</sup> un aspecto que no ha sido lo suficientemente abordado, ni en el Derecho Ambiental ni el contencioso-administrativo ambiental, es el relativo a qué debe entenderse por *instrumento de gestión ambiental* para efectos de determinar la competencia material del tribunal. No está claro qué realmente significa ese concepto; no obstante, la noción de instrumentos de gestión ambiental agrupa a una serie de actividades formales y materiales de la Administración<sup>20</sup>, y que corresponden a técnicas de fomento, mercado, información, participación, autorización, planificación, regulación, entre otros, sin que sea posible reconducirlos a una herramienta jurídica en específico<sup>21</sup>. Si bien la lógica que está de detrás es lograr que la decisión especializada se expanda a todo lo que es ambiental, no es menos cierto que en la práctica se ha extendido a instrumentos de marcado contenido y uso sectorial<sup>22</sup>, no limitándose a aquellos consagrados en la Ley N° 19.300<sup>23</sup>.

Esto puede desdibujar las fronteras de las competencias de los tribunales, mermando la capacidad de generar respuestas consistentes. En efecto, mantener acotada y precisada la competencia de un tribunal es una cuestión crucial para el éxito de la especialización. Las jurisdiccionales especiales exigen un diseño de competencias lo más definido posible, porque las ventajas de la especialización solo son apreciables cuando conocen de un número limitado y exclusivo de materias<sup>24</sup>. La capacidad de un órgano para acertar en la decisión y de ser coherente con sus precedentes depende en gran medida de una exigencia cuantitativa: tener un conjunto de casos relativamente acotados, a los que pueda destinar tiempo y recursos para su decisión<sup>25</sup>. Y esto es lo problemático (o paradójico) porque son precisamente las ventajas de recurrir a una justicia especializada -frente a los jueces ordinarios- los que inciden en promover una expansión de sus fronteras competenciales a materias que pueden no haber estado en el diseño ideado por el legislador. Desde luego, el concepto mismo de medio ambiente en nuestro sistema jurídico (art. 2 letra II) de la Ley N° 19.300), tiene una fuerza expansiva que invita a realizar dicha interpretación<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> Invito al lector a revisar sobre esta materia: BARROS Y VALDIVIA (2019), pp. 131-175; HUNTER (2023), pp. 308-370; PRIETO (2022), pp. 133-208; PAREDES (2015), pp. 33-60; BORDALÍ Y HUNTER (2020), pp. 172-178; HARRIS (2020), pp. 375-385; PHILLIPS (2021), pp. 95-121; JARA Y NÚÑEZ (2017), pp. 130-153; CARRASCO Y BENÍTEZ (2017), pp. 102-129; MÉNDEZ (2018), pp. 162-185; LILLO Y BERRÍOS (2020), pp. 303-340; POKLEPOVIC (2017), pp. 30-51; PEÑA Y LILLO (2021), pp. 180-194.

<sup>20</sup> Véase, CORDERO (2015), pp. 235 y ss.

<sup>21</sup> Véase, LOZANO (2014), pp. 395-397, y pp. 413-432; BETANCOR (2014), pp. 1061-1070; y ESTEVE (2017), pp. 41 y ss.

<sup>22</sup> Así puede verse en: Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R- 25-2019, de 24 de abril de 2020. En este caso se consideró que las resoluciones de la Seremi de Salud que autorizaban el funcionamiento de una escombrera eran instrumentos de gestión ambiental. Luego, en sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-209-2019, de 7 de mayo de 2020, se analizó y concluyó que un plan de reparación ambiental era un instrumento de gestión ambiental. En otra resolución del Segundo Tribunal Ambiental, R-238-2020, de 19 de octubre de 2020, se determinó que los planes de manejo de bosque nativo bajo la Ley N° 20.283 podían considerarse instrumentos de gestión ambiental. De igual manera, en sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-237-2020, de 13 de mayo de 2021, se estimó que las cuotas de pesca establecidas por el Ministerio de Economía eran instrumentos de gestión ambiental. También una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-244-2020, de 25 de mayo de 2022, consideró que una sanción basada en una norma de calidad era un instrumento de gestión ambiental. Otra sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-314-2021, de 23 de enero de 2023, estableció que un informe de factibilidad de construcción vinculado al uso de suelo podía considerarse un instrumento de gestión ambiental.

<sup>23</sup> Un reciente fallo de la Corte Suprema parece dar a entender que la Ley N° 20.600, en su artículo 17 N° 8, solo hace referencia a aquellos que están señalados en el Título II de la Ley N° 19.300. Véase: Corte Suprema, Rol N° 29.812-2024, de 28 de marzo de 2025.

<sup>24</sup> DOMÉNECH (2015), pp. 7-8.

<sup>25</sup> Evidentemente que el número de casos que conoce un tribunal ambiental tiene que ser acotado pero lo suficientemente amplio para tener la oportunidad de desarrollar una jurisprudencia sólida y consistente (PRESTON (2014), pp. 372-373); esto es un equilibrio difícil de lograr, pero absolutamente necesario para maximizar las ventajas de una adjudicación especializada.

<sup>26</sup> La fórmula de extender el concepto de instrumento de gestión ambiental puede ser atractiva en aquellas actividades sectoriales que no tienen una marcada vocación ambiental como la minera o la acuícola, donde la regulación de los recursos está más en la lógica de la administración del uso y aprovechamiento que en la mantención ecológica. Los actos administrativos que se vinculan a esos sectores podrían verse supeditados a la jurisdicción ambiental, quedando envueltas en la intensidad y exhaustividad de la revisión propia de un modelo de adjudicación interdisciplinario, difícilmente alcanzable por un juez generalista. No obstante, el número de casos en que los tribunales intervengan respecto de estos instrumentos sectoriales debería ser lo suficientemente significativo como para permitir el desarrollo de una doctrina jurisprudencial consistente.

Un desafío que surge a partir de una interpretación amplia de los instrumentos de gestión ambiental es el riesgo de superposición de competencias entre distintas jurisdicciones<sup>27</sup>. Cuando un acto o norma sectorial presenta contenido ambiental, pero al mismo tiempo existen mecanismos de impugnación específicos asociados al órgano que lo emite, puede generarse una colisión con la competencia atribuida a los tribunales ambientales. Un ejemplo ilustrativo es el caso de una ordenanza municipal dictada con el objetivo de proteger humedales urbanos reconocidos por el Ministerio del Medio Ambiente. Si se considera un instrumento de gestión ambiental, correspondería su revisión al tribunal ambiental, pero como norma dictada por un municipio, existe la posibilidad de recurrir a través del reclamo de ilegalidad municipal (artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades). En esta situación, el ciudadano se ve enfrentado a una disyuntiva relevante, pues debe elegir qué vía judicial seguir para canalizar su conflicto. Esta ambigüedad resulta problemática en un contexto donde se promueve el acceso a una justicia ambiental que sea rápida, simple, accesible y eficiente<sup>28</sup>.

En este sentido, me parece que un aspecto relevante para efectos de evitar este conflicto es acotar la idea de instrumentos de gestión ambiental como factor de competencia de los Tribunales Ambientales exclusivamente aquellos actos administrativos que emanan de las autoridades públicas que constituyen la “institucionalidad ambiental”; esto es, Ministerio de Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente y Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Tal propuesta, sin embargo, requiere de una modificación legislativa estado en el tenor literal del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no permite efectuar tal restricción.

### *3.2. Exclusión de la inactividad de la Administración ambiental*

El diseño competencial de los tribunales ambientales excluyó las omisiones o inactividad en que puede incurrir las autoridades públicas. En esto, dentro de las competencias del artículo 17 de la Ley N° 20.600, las omisiones quedan excluidas del control en sede de Tribunales Ambientales. No hay control judicial especializado sin que exista acto administrativo previo.

Como indica la doctrina, un tribunal especial en materia ambiental debe tener *competencia plena* para conocer, resolver y dictar decisiones en asuntos y controversias que surjan en virtud de las leyes ambientales promulgadas por el Estado<sup>29</sup>. Para ello, es necesario que el marco normativo establezca o habilite expresamente pretensiones para obtener el cumplimiento judicial y exigir la observancia, por parte de entidades públicas, de las normas con que se pretende proteger el medio ambiente<sup>30</sup>.

Esta cuestión no deja de ser relevante si lo que se pretende con la especialización es lograr la coherencia, consistencia y uniformidad de la normativa en un sector relevante como el medio ambiente. En efecto, la determinación de cuándo hay inactividad requiere una decisión acerca del sentido y alcance de una norma jurídica-ambiental<sup>31</sup>. Esto es, a partir de la definición de inactividad administrativa, la interpretación de las normas legales adquiere una importancia fundamental, pues permite determinar si efectivamente existe un deber jurídico de actuar cuya omisión pueda ser calificada como antijurídica. Es inherente a la noción de inactividad que la omisión de la Administración represente una conducta contraria al derecho, por incumplir un deber de actuar que se desprende del ordenamiento jurídico. Este deber jurídico vulnerado puede derivar tanto de una imposición legal expresa como del principio de autovinculación,

<sup>27</sup> Este fenómeno ha sido descrito por HUNTER (2023), pp. 397-402.

<sup>28</sup> BERMÚDEZ (2014), p. 192; PEÑA Y LILLO (2021), pp. 25-31; HOLDER Y LEE (2007), pp. 116; y MORAGA (2012), pp. 298 y 299. Evidentemente, los ejemplos pueden replicarse. Así, el Segundo Tribunal Ambiental, en la causa R-209-2019, “Molibdenos y Metales S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región Metropolitana”, conoció de la impugnación de un acto sectorial que, en principio, también podría haberse reclamado ante la judicatura ordinaria. En este caso, el Tribunal Ambiental afirmó su competencia mediante sentencia de 7 de mayo de 2020.

<sup>29</sup> PRESTON (2014), pp. 372 y 373.

<sup>30</sup> PRESTON (2014), p. 373.

<sup>31</sup> GÓMEZ (1997), p. 58.

conforme al cual la propia Administración está obligada a respetar y dar cumplimiento a las normas y actos que ella misma emite<sup>32</sup>.

Eso es importante dado que el deber incumplido no siempre se encuentra formulado de manera expresa en el texto normativo; muchas veces debe ser reconstruido a través de una interpretación sistemática, finalista o incluso integradora del ordenamiento. Además, permite precisar el alcance funcional de las potestades administrativas y evaluar si su inejecución frustra los fines perseguidos por la norma, transformando la inacción en una violación del deber legal. Por estas razones resulta inexplicable que estas cuestiones se hayan dejado a un tribunal generalista, que suele revisar estas disputas de modo poco frecuente y con una lógica no institucional.

No se debe olvidar que las decisiones de un tribunal especializado tienen un impacto significativo en las conductas futuras de los regulados, en la medida en que establecen con mayor precisión y adecuación el marco jurídico aplicable a situaciones complejas. Al contar con un conocimiento técnico y sectorial más profundo, estos tribunales pueden interpretar y aplicar la normativa de forma más ajustada a las particularidades del ámbito regulado, generando así certezas jurídicas que orientan el comportamiento de los actores involucrados y fortalecen el cumplimiento normativo. El juez ambiental puede valorar de mejor forma si la conducta pasiva de la Administración configura una infracción al ordenamiento, o una pura discrepancia de prioridades acerca de una política pública<sup>33</sup>.

Es esperable que los criterios jurisprudenciales que se vayan consolidando influyan tanto en la actuación futura de la Administración como en la conducta de los regulados, al establecer estándares interpretativos que dotan de mayor previsibilidad y coherencia al sistema jurídico<sup>34</sup>.

De esta manera, el control judicial no solo actúa *ex post*, revisando la legalidad de actos administrativos, sino también *ex ante*, orientando la toma de decisiones y promoviendo un comportamiento más alineado con el Derecho<sup>35</sup>.

Por ello, resulta plenamente razonable que el control de las omisiones administrativas recaiga en los mismos tribunales especializados que están llamados a definir la razonabilidad y correcta aplicación de las normas que rigen la actuación de los órganos administrativos ambientales. La función interpretativa de estos tribunales -vinculante y orientada a armonizar un cuerpo normativo fragmentado y técnico- no se agota en la revisión de actos positivos. También frente a la inactividad administrativa existe una valiosa oportunidad para clarificar el alcance de los deberes jurídicos del Estado<sup>36</sup>.

Sin embargo, la decisión legislativa de excluir del conocimiento de los tribunales ambientales el control de dicha inactividad rompe con esta lógica, abriendo nuevamente la puerta a que tribunales no especializados asuman la tarea de interpretar y aplicar normas complejas y técnicas, con el consiguiente riesgo de generar criterios dispares y una menor eficacia en la protección del medio ambiente.

La posibilidad de que los tribunales ambientales ejerzan control sobre las omisiones o la inactividad de la administración ambiental solo podría materializarse mediante una reforma a la Ley N° 20.600, que incorpore expresamente dicha competencia dentro del ámbito del control jurisdiccional especializado. Con todo, debe precisarse que la inactividad administrativa puede, en ciertos casos, manifestarse bajo la forma de un acto administrativo negativo, esto es, cuando un particular solicita a la autoridad una actuación en un sentido determinado y esta lo rechaza.

---

<sup>32</sup> GÓMEZ (1997), p. 68.

<sup>33</sup> Un ejemplo es la sentencia de la Corte que conociendo de una inactividad de la autoridad administrativa determinó que la declaración de una zona saturada o latente formaba parte de una potestad discrecional. Corte Suprema, Rol N° 29302-2019, de 21 de diciembre de 2020. La declaración de zona saturada o latente es un acto absolutamente reglado pues es el mismo regulador el que establece los supuestos normativos y parámetros conforme a los que debe efectuarse dicha declaración. Otra cosa, por cierto, es que la autoridad administrativa goza de un margen de apreciación para la determinación fáctica de dichos supuestos, especialmente en la suficiencia de las mediciones.

<sup>34</sup> DOMÉNECH (2021), p. 901.

<sup>35</sup> SCHMIDT-ASSMANN (2003), p. 230.

<sup>36</sup> SCHMIDT-ASSMANN (2003), p. 63.

En tal supuesto, existiría un acto administrativo con contenido negativo que, eventualmente, podría ser impugnado ante los tribunales ambientales<sup>37</sup>.

### *3.3. Diferentes vías de tutela judicial frente a los actos ambientales*

En nuestro sistema jurídico, a la par de un acceso a los tribunales ambientales, todavía existen mecanismos generales de tutela de la actividad administrativa. La Ley N° 20.600 no excluyó ni a la nulidad de derecho público ni al recurso de protección<sup>38</sup>. Es evidente que, por un criterio de jerarquía normativa, no es posible sustentar la tesis de que estos arbitrios de tutela judicial han resultado excluidos desde que ambos tienen su origen en la Constitución.

No obstante, la jurisprudencia de la mano de la doctrina, establecieron un criterio uniforme de exclusión de la nulidad de derecho público cuando el legislador ha creado un mecanismo especial de control de legalidad de la actuación administrativa. En la medida que las pretensiones de la Ley N° 20.600 son concebidas como remedios de nulidad, es posible excluir la acción general de nulidad de derecho público<sup>39</sup>.

Distinta ha sido la situación respecto del recurso de protección. Con la entrada en vigencia de los tribunales ambientales, el recurso de protección ha tenido un comportamiento algo oscilante. En una primera etapa, la Corte Suprema adoptó una postura deferente frente a la competencia de los tribunales especializados, considerando que los cuestionamientos a la legalidad de actos administrativos ambientales -en particular, las resoluciones de calificación ambiental (en adelante, RCA)- debían canalizarse a través de los mecanismos previstos ante dichos tribunales<sup>40</sup>. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, comenzaron a dictarse sentencias que resolvían directamente recursos de protección en temas ambientales, sin ofrecer una justificación clara sobre por qué se optaba por esta vía constitucional en lugar de recurrir a la jurisdicción especializada<sup>41</sup>. En la práctica, el recurso de protección se fue consolidando como una herramienta ampliamente admisible en ámbitos como la participación ciudadana, la consulta indígena o la protección de humedales, entre otros.

En este contexto, se constata que las cortes ordinarias -tanto las Cortes de Apelaciones como la Corte Suprema- continúan conociendo, a través del recurso de protección, una serie de controversias de evidente contenido ambiental, muchas de las cuales caen dentro del ámbito de competencia de los tribunales ambientales como la impugnación de RCA. Esta coexistencia de vías de tutela puede generar una fragmentación en la interpretación judicial, obstaculizando la consolidación de criterios uniformes y debilitando los beneficios propios de un modelo de justicia ambiental especializada.

En este contexto, frente a la complejidad que implica una eventual reforma constitucional, resulta central que sean las Cortes las que consoliden criterios objetivos, previsibles y respetuosos de la especialidad, de modo de fortalecer el conocimiento de los asuntos ambientales en el seno de la jurisdicción ambiental.

### *3.4. Procesos judiciales y procedimientos administrativos sobre idéntico objeto*

Como es previsible, la coexistencia de múltiples instancias judiciales y administrativas respecto de un mismo objeto, así como la participación de diversos sujetos legitimados para accionar, puede derivar en decisiones inconsistentes. No cabe duda de que cuando el

<sup>37</sup> Véase, HUNTER (2023), p. 179.

<sup>38</sup> Véase, la descripción del panorama realizado por: FERRADA (2015), pp. 299-328; y BORDALÍ (2015), 329-341.

<sup>39</sup> FERRADA (2011), pp. 273-275; y VALDIVIA (2017), pp. 402-403. Véase, Corte Suprema, Rol N° 34.277-2017, de 7 de marzo de 2018.

<sup>40</sup> El primer fallo dictado por la Corte es del año 2014 en un recurso de protección interpuesto en contra de la RCA del Proyecto Inmobiliario Costa Laguna. En esa sentencia, la Corte estimó que la impugnación de la legalidad de la RCA debía realizarse ante los Tribunales Ambientales, por ser éstos los órganos jurisdiccionales que habían aglutinado el conjunto de materias ambientales. Corte Suprema, Rol N° 2892-2014, de 29 de abril de 2014. Puede verse para un análisis más detenido: HUNTER (2023), pp. 27-37.

<sup>41</sup> FERRADA (2022), pp. 19-55. Con todo, los esfuerzos de la doctrina para crear criterios que permitan discernir entre uno u otro arbitrio judicial han sido variados. Véase, FERMANDOIS Y CHUBRETOVIC (2016), pp. 61-90; CARRASCO (2021), pp. 187-207; y HUNTER (2023), pp. 37-59.

ordenamiento jurídico permite el desarrollo paralelo de procedimientos administrativos y procesos judiciales sobre cuestiones sustancialmente similares, se incrementa el riesgo de que se dicten resoluciones contradictorias, considerando además que no existen mecanismos expresos de coordinación entre ambas instancias. Esta situación compromete la coherencia del sistema jurídico, y debilita la confianza en la efectividad del control y la tutela ambiental.

En efecto, un ejemplo claro de lo dicho lo constituyen los casos en que una infracción administrativa con imputación de daño ambiental (artículo 36 N°2, letra a) LOSMA<sup>42</sup>) coexiste con una demanda de reparación por el mismo daño (artículo 3 y 51 de la Ley N° 19.300). Así, es perfectamente posible que un Tribunal Ambiental esté conociendo simultáneamente de una reclamación interpuesta por el infractor en contra de la resolución sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, SMA) -que consideró la existencia de daño ambiental- y, paralelamente, deba conocer una acción de reparación presentada por alguno de los legitimados activos (artículo 53 de la Ley N° 19.300). Del mismo modo, puede ocurrir que la SMA inicie un procedimiento sancionatorio basado en una infracción (artículo 35 LOSMA) que también ha permitido justificar una demanda de reparación por daño ambiental ante el mismo tribunal, y por los mismos hechos.

En el primer caso, se enfrentan dos procesos judiciales que abordan, al menos parcialmente, un mismo objeto: daño ambiental como efecto de la infracción y objeto de la acción de reparación; en la segunda hipótesis, coexiste un procedimiento administrativo y una acción judicial con fundamentos total o parcialmente comunes.

En ambos escenarios, la inexistencia de reglas procesales expresas que permitan una coordinación entre las diferentes instancias pueden dar lugar a decisiones incongruentes que atañen a hechos, valoraciones técnicas y conclusiones jurídicas, lo que evidentemente resiente la integridad del sistema de justicia ambiental<sup>43</sup>.

Tal como se ha señalado, un aspecto clave en esta materia es que el legislador establezca mecanismos de coordinación que permitan evitar decisiones contradictorias, por ejemplo, a través de figuras análogas a la litispendencia o a la suspensión del procedimiento por conexidad de objetos litigiosos. En ausencia de tales mecanismos, será el ingenio en la aplicación de las normas procesales, tanto por parte de los tribunales ambientales como de la propia administración, lo que permitirá gestionar adecuadamente estas eventuales contradicciones.

### 3.5. Posibilidad de impugnación paralela de RCA

No existe impedimento legal para que una misma RCA sea impugnada de forma paralela por distintos actores. Esta situación puede presentarse cuando los *observantes* en el proceso de participación ciudadana (en adelante, observantes PAC) interponen una reclamación contra la RCA (artículo 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 en relación al artículo 17 N°6 de la Ley N° 20.600), mientras que *terceros absolutos*, que no participaron del proceso de evaluación, lo hacen por la vía de la “invalidación” del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

En estos escenarios pueden surgir complejidades cuando los fundamentos jurídicos o los vicios de legalidad invocados coinciden en ambas pretensiones, lo que genera el riesgo de duplicidad de decisiones e incluso de pronunciamientos judiciales contradictorios. En efecto, el recurso administrativo interpuesto por los observantes PAC debe ser resuelto por el Comité de Ministros o por el Director Ejecutivo del SEA, conforme al artículo 20 de la Ley N° 19.300; en

<sup>42</sup> Señala el artículo 36 N° 2, LOSMA: “Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente: a) Hayan causado daño ambiental, susceptible de reparación”.

<sup>43</sup> El Tercer Tribunal Ambiental, en Resolución D-7-2022, de 31 de octubre de 2023, estimó que respecto de la pretensión reparatoria existía litispendencia, por lo que ordenó su paralización previa excepción dilatoria del demandado. Al efecto entendió el Tribunal que “la acción presentada por el CDE obedece necesariamente a lo determinado por la SMA en la respectiva resolución sancionatoria que tiene por configurado el daño ambiental. En ese sentido, y por dicha razón, la demanda presentada en autos sustenta los hechos en lo determinado por las resoluciones sancionatorias reclamadas ante este Tribunal”. La solución es correcta para evitar decisiones contradictorias, pero el diseño: a) permitió que el tribunal conociera paralelamente de dos pretensiones cuyos fundamentos se superponían al menos parcialmente; b) solo por petición de parte procedió la excepción de litispendencia. No existe en la Ley N° 20.600 norma alguna que permita al Tribunal Ambiental articular soluciones procesales frente a este tipo de casos.

cambio, la solicitud de invalidación corresponde ser resuelta por la Comisión de Evaluación Ambiental que haya calificado el proyecto. Al tratarse de órganos distintos, la resolución administrativa de la controversia se realiza en dos actos administrativos diferentes. Por lo tanto, es perfectamente posible que la impugnación ante el Tribunal Ambiental no se realice en el mismo momento, y los fallos del Tribunal Ambiental sobre una misma RCA pueden dictarse también en tiempos diferentes.

El Segundo Tribunal Ambiental rechazó reclamaciones fundadas en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, cuando los reclamantes habían participado en un proceso de participación ciudadana, formulado observaciones y luego interpuestos recursos administrativos. La motivación para rechazar estas reclamaciones apuntó a preservar la coherencia del régimen recursivo y evitar decisiones contradictorias, lo que podría ocurrir si una resolución dictada en sede de invalidación llegara a contradecir lo que eventualmente resuelva el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros en el marco del reclamo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 19.300<sup>44</sup>.

Como se puede apreciar, la coexistencia de múltiples vías de impugnación puede dar lugar a decisiones contradictorias sobre un mismo acto administrativo. Sin embargo, ello no justifica limitar el derecho de acceso a la justicia de terceros absolutos, sacrificando garantías fundamentales como la tutela judicial efectiva en nombre de principios como la seguridad jurídica, la certeza o la economía procesal.

Con el objetivo de enfrentar este tipo de conflictos, la Corte Suprema, en sentencia de 28 de julio de 2021, asignó a los Tribunales Ambientales una función de coordinación en el tratamiento y resolución de estas reclamaciones<sup>45</sup>. En consecuencia, cuando se interpone una reclamación judicial contra una RCA, el tribunal ambiental correspondiente debe requerir al Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, SEA) información sobre la existencia de otros recursos o reclamaciones administrativas vinculadas a la misma RCA, ya sean resueltos o aún pendientes. Con esa información, el tribunal deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la “unidad o continencia” de todas las acciones judiciales conexas.

La solución adoptada por la Corte resulta, en cierto sentido, llamativa, ya que el SEA -en su calidad de administrador del SEIA, conforme al artículo 81 letra a) de la Ley N° 19.300- debiese ser el ente encargado de procurar que las distintas impugnaciones administrativas presentadas contra una RCA sean conocidas y resueltas de forma coordinada. Es al propio SEA a quien debería exigírselle actuar con coherencia institucional, armonizando sus decisiones y evitando contradicciones dentro del sistema administrativo.

Con todo, la posibilidad de decisiones contradictorias resulta evidente si quienes impugnan y deciden en sede administrativa son personas y órganos que no presentan conexiones directas que permita la coherencia.

Resulta evidente que la solución a este problema requiere de una reforma legislativa que permita coordinar de manera adecuada tanto a los órganos competentes para conocer de estos asuntos como a los sujetos legitimados activamente. Ello contribuiría a organizar de forma coherente el sistema impugnatorio, evitando que la impugnación de una RCA pueda tramitarse por vías paralelas o distintas.

#### **4. Algunas cuestiones prácticas que han dificultado la especialización**

##### *4.1. Sistema de nombramientos de los jueces que integran la institucionalidad*

Cada Tribunal Ambiental está compuesto por tres ministros: dos abogados y un científico (artículo 2 Ley N° 20.600). Los abogados deben cumplir con ciertos requisitos mínimos, entre ellos: (i) haber ejercido la profesión por al menos diez años, y (ii) haberse destacado en el ámbito

<sup>44</sup> Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-169-2017, de 14 de junio de 2019.

<sup>45</sup> Corte Suprema, Rol N° 43698-2020, de 28 de julio de 2021.

profesional o académico, con especialización en Derecho Administrativo o Ambiental. El tercer ministro debe ser licenciado en Ciencias, con especialización en materias medioambientales y, al igual que los abogados, se les exige contar con al menos diez años de ejercicio profesional. Además, hay dos ministros suplentes, cuyos requisitos y forma de designación es similar a los ministros titulares.

Los jueces de los Tribunales Ambientales son designados por un sistema complejo que involucra a los tres poderes del Estado. En términos generales, la Corte Suprema propone una quina al Presidente de la República, quien selecciona a un candidato o candidata que debe ser posteriormente ratificado (a) por el Senado. Los ministros duran seis años en sus cargos y pueden ser reelegidos por hasta dos períodos consecutivos. La renovación se realiza por parcialidades cada dos años, lo que busca asegurar cierta continuidad en la integración del tribunal.

Sin embargo, al momento de redactar este trabajo, ninguno de los tres tribunales ambientales del país cuenta con su dotación completa<sup>46</sup>. Un caso ilustrativo es el del Tercer Tribunal Ambiental, donde actualmente solo hay dos ministros, uno de los cuales no es abogado. Para completar las salas, se recurre a la integración con ministros de cortes ordinarias, es decir, jueces generalistas. Esto implica que, en la práctica, una sala puede estar compuesta por un científico y dos jueces abogados, de los cuales solo uno posee formación especializada en Derecho Ambiental.

Esta situación afecta directamente la estabilidad de las decisiones jurisdiccionales. Por un lado, la complejidad del sistema de nombramiento y las dificultades para cubrir vacantes han limitado la posibilidad de consolidar una jurisprudencia continua y coherente<sup>47</sup>, al generar desincentivos a la continuidad de los jueces que han participado en la construcción de esos precedentes. Por otro, incluso cuando los tribunales estén plenamente integrados, existe la posibilidad de que la renovación parcial dé lugar a nuevas mayorías, modificando criterios previamente establecidos. Esto introduce un grado de incertidumbre respecto de cómo se resolverán futuras controversias, debilitando uno de los principales valores de la justicia especializada: la previsibilidad<sup>48</sup>.

Con todo, considero que las reformas actualmente en discusión para mejorar la integración de los tribunales ambientales avanzan en la dirección correcta en la medida que permite una continuidad en la función judicial especializada. Sin embargo, no cabe duda de que, idealmente, un tribunal con composición permanente permitiría alcanzar una mayor estabilidad en las decisiones judiciales.

#### *4.2. Interpretación judicial del régimen recursivo*

Otro aspecto que ha puesto en riesgo la efectividad del modelo de justicia especializada en materia ambiental es el diseño y la aplicación del sistema de recursos procesales. El diseño institucional previsto por el legislador ha experimentado ciertos ajustes interpretativos relevantes, a partir de una línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Suprema. Esta ha entendido, en determinadas ocasiones, que el régimen recursivo contemplado en la Ley N°

<sup>46</sup> El Primer Tribunal Ambiental cuenta con dos ministros titulares y uno suplente. El Segundo Tribunal Ambiental está integrado con dos ministros titulares y uno suplente. El Tercer Tribunal Ambiental actualmente está integrado por un ministro titular y uno suplente, debiendo completar la integración para su funcionamiento con un ministro de la Corte de Apelaciones de Valdivia. Esta información puede contrastarse con lo publicado en la página web de cada tribunal.

<sup>47</sup> Quiero dar un ejemplo concreto de esto. El Tercer Tribunal Ambiental, en la sentencia R-69-2022, de 27 de marzo de 2023, señaló que un PdC no requiere abordar obligaciones incumplidas en la misma etapa del proyecto en que ocurrió la infracción. Aunque algunas obligaciones pierden vigencia con el tiempo, el PdC sigue siendo válido si busca asegurar el cumplimiento futuro de la normativa y mejorar el entorno. En cambio, en la causa R-9-2024, de 31 de enero de 2025, el mismo Tribunal concluyó que si la obligación solo aplica en la etapa de construcción, no es posible cumplirla después, por lo que el PdC no cumple con el requisito de eficacia. La diferencia entre los fallos radica en la composición del Tribunal, que varió en dos de sus ministros.

<sup>48</sup> Actualmente existe un Proyecto de ley (Boletín N° 17.608-07), iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Araya, señora Núñez y señor Cruz-Coke, que modifica la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en cuanto a las normas de subrogación de sus miembros y del término de su período. Este proyecto no modifica el plazo del ejercicio de los Ministros pero establece que el plazo del cargo será prorrogado hasta el juramento de su reemplazante.

20.600 admite la intervención de tribunales de competencia general, particularmente las Cortes de Apelaciones, ampliando así el ámbito de control jurisdiccional sobre las decisiones adoptadas por los Tribunales Ambientales. Si bien esta evolución interpretativa obedece a una legítima función jurisdiccional de control y delimitación del alcance normativo, ha generado un debate técnico y doctrinal respecto de su coherencia con los principios de especialización y unidad recursiva que inspiraron la configuración original del sistema de justicia ambiental.

Mediante una interpretación -por decir menos bastante dudosa- la Corte Suprema ha indicado:

a).- Una primera manifestación relevante de esta interpretación que se ha desarrollado respecto del régimen recursivo dice relación con el alcance del artículo 26, norma que establece como regla general la procedencia del recurso de casación ante el Máximo Tribunal, circunscrito a infracciones de ley o vulneraciones procesales graves. Sin embargo, la jurisprudencia ha incorporado una noción particular de “comunicabilidad” entre la naturaleza del acto administrativo impugnado y la resolución judicial que lo revisa, sosteniendo que, si el acto no es terminal, la sentencia tampoco reviste el carácter de definitiva. En virtud de esta tesis, se ha permitido la apelación de ciertas decisiones del Tribunal Ambiental ante las Cortes de Apelaciones, a pesar de que, por su contenido y efectos, parecen cumplir con los requisitos formales y sustantivos de una sentencia definitiva. Esta interpretación ha abierto la puerta a un control jurisdiccional por parte de órganos no especializados, lo que tensiona el diseño recursivo originalmente previsto por el legislador.

Este criterio fue utilizado, por ejemplo, en la causa Rol N° 28.886-2019, en que se cuestionaba una resolución que declaró inadmisible un recurso administrativo, debido a que la comunidad reclamante no había formulado observaciones durante la etapa de participación ciudadana, conforme exige el artículo 29 de la Ley N° 19.300. En ese caso, la Corte sostuvo que la decisión del Tercer Tribunal Ambiental reviste la naturaleza de las resoluciones indicadas en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600, esto es, se trata de una determinación que hace imposible la continuación del proceso, de modo que, a su respecto, sólo era procedente el recurso de apelación<sup>49</sup>.

No comarto esta línea jurisprudencial. El hecho de que el acto impugnado sea considerado un acto trámite en el procedimiento administrativo no altera el carácter de sentencia definitiva que tiene la resolución del Tribunal Ambiental. En efecto, la decisión judicial resuelve de manera completa el conflicto sometido a su conocimiento y pone término a la instancia, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil. Por tanto, corresponde su revisión por la vía del recurso de casación ante la Corte Suprema, y no por apelación ante una Corte de Apelaciones. Esta expansión del control de legalidad por tribunales generalistas no solo desconoce la lógica del sistema diseñado por la Ley N° 20.600, sino que debilita la coherencia y estabilidad de la justicia ambiental especializada, al someter sus decisiones al escrutinio de órganos sin la misma formación técnica ni especialización.

b).- Una manifestación adicional de esta línea interpretativa puede observarse en aquellos casos en que la Corte Suprema ha estimado que determinadas resoluciones de los Tribunales Ambientales, aun cuando se pronuncian sobre actos administrativos de carácter terminal, no constituyen sentencias definitivas si no incluyen un análisis de fondo de la controversia. Tal fue el criterio adoptado en la causa Rol N° 22.026-2019, en la que se declaró inadmisible un recurso de casación deducido contra una sentencia que rechazó una reclamación por falta de

<sup>49</sup> Corte Suprema, Rol N° 28.886-2019, de 19 de junio de 2020. Así también resolvió: Corte Suprema, Rol N° 43798-2020, de 14 de octubre de 2020; Corte Suprema, Rol N° 4222-2021, de 9 de agosto de 2021; Corte Suprema, Rol N° 21.265-2019, de 29 de noviembre de 2019; Corte Suprema, Rol N° 36.140-2017, de 5 de julio de 2018; Corte Suprema, Rol N° 23.085-2018, de 9 de marzo de 2020; Corte Suprema, Rol N° 18.996-2021, de 18 de octubre de 2021; Corte Suprema, Rol N° 117.379-2020, de 8 de febrero de 2021; Corte Suprema, Rol N° 75804-2021, de 18 de abril de 2022; Corte Suprema Rol N° 96.002-2021, de 11 de julio de 2022; Corte Suprema, Rol N° 65.369-2021, de 8 de junio de 2022.

legitimación activa. En dicha oportunidad, el máximo tribunal sostuvo que, al no haberse abordado el fondo del litigio, la resolución no revestía el carácter de definitiva<sup>50</sup>.

Esta interpretación es discutible. La legitimación activa sí puede considerarse una cuestión de fondo en el contexto del control jurisdiccional ambiental. Determinar si un actor tiene legitimación para impugnar un acto administrativo implica valorar su relación con el objeto controvertido y su afectación por el acto, lo que constituye parte del fondo de la controversia, en la medida que delimita el universo de sujetos habilitados para ejercer control ciudadano o judicial sobre actos ambientales. Si bien no se vincula directamente con los vicios de legalidad del acto impugnado, ello no impide considerar que la resolución judicial que declara la falta de legitimación activa pone término al proceso y resuelve una cuestión sustantiva, por lo que cumple con los requisitos del artículo 158 del Código de Procedimiento Civil. Además, si el tribunal no entra a analizar el fondo de las demás alegaciones no es por una incompatibilidad de decisión sino por razones de economía procesal: si el acto impugnado no afecta al reclamante, carece de sentido evaluar su legalidad. Como ha reconocido la propia jurisprudencia, la legitimación activa no es meramente una cuestión procesal, sino que puede constituir un aspecto sustantivo del litigio<sup>51</sup>. En consecuencia, la sentencia que la resuelve debe ser calificada como definitiva, ya que produce efectos de cosa juzgada y deja firme el acto impugnado, al igual que si hubiese existido pronunciamiento sobre los vicios de ilegalidad.

La misma lógica se ha sido utilizado para sostener que cuando el Tribunal Ambiental declara la pérdida sobreviniente del objeto del litigio -sin pronunciarse sobre el fondo-, o retrotrae el procedimiento administrativo, la sentencia tampoco tiene carácter definitivo, lo que, habilitaría su apelación ante una Corte de Apelaciones<sup>52</sup>.

Esta forma de interpretar la naturaleza jurídica de las sentencias de los Tribunales Ambientales parece responder, al menos en parte, a la posición institucional que la Corte Suprema expresó durante la tramitación de la Ley N° 20.600. Según consta en su historia de la ley, la Corte era crítica del régimen recursivo propuesto, sosteniendo que lo adecuado era permitir la apelación ante las Cortes de Apelaciones y luego acceder a la Corte Suprema mediante los recursos de casación en el fondo y en la forma, y solo por ciertas causales<sup>53</sup>.

Sin embargo, esta postura no hace sino debilitar el modelo de justicia especializada diseñado por la ley. Permitir que las sentencias de los Tribunales Ambientales -aun cuando resuelven cuestiones sustantivas- sean revisadas ampliamente por tribunales ordinarios, dificulta la unificación jurisprudencial. Las Cortes, en su calidad de tribunales de competencia general, desempeñan una función esencial en el sistema judicial chileno. Sin embargo, dado que no han sido concebidas específicamente para el conocimiento de asuntos ambientales, pueden enfrentar desafíos propios de este tipo de controversias, las cuales suelen estar marcadas por normativas técnicas, elementos científicos complejos y principios jurídicos especializados. En este escenario, la revisión de resoluciones dictadas por tribunales ambientales -cuyos integrantes combinan formación jurídica y técnica- podría generar, en ciertos casos, discrepancias interpretativas o aproximaciones que no reflejen plenamente la complejidad estructural y normativa que caracteriza a los litigios ambientales<sup>54</sup>. Esta observación no

<sup>50</sup> Corte Suprema, Rol N° 22.026-2019, de 27 de enero de 2021; y Corte Suprema, Rol 154.869-2020, de 22 de noviembre de 2022.

<sup>51</sup> Véase, Corte Suprema, Rol N° 11.079-2015, de 14 de diciembre de 2015.

<sup>52</sup> Corte Suprema, Rol N° 71.690-2021, de 6 de diciembre de 2021; Corte Suprema, Rol N° 71.706-2021, de 6 de diciembre de 2021; Corte Suprema, Rol N° 251.034-2023, de 13 de marzo de 2025; y Corte Suprema, Rol N° 248.419-2023, de 13 de marzo de 2025.

<sup>53</sup> Véase, Historia de la Ley N° 20.600, p. 632. En la mayoría de los sistemas modernos los tribunales colegiados resuelven en única instancia, con la posibilidad de interponer un recurso de nulidad ante el tribunal superior. Estos recursos son limitados en causales, y son de derecho estricto. Ello obedece a que la doble instancia se ha identificado como una de las principales causas de dilación y atraso de los procesos judiciales.

<sup>54</sup> Quizá un ejemplo paradigmático es un fallo de la Corte de Apelaciones de Valdivia, R-9-2023 (ambiental), de 1 de abril de 2024, que conociendo de un recurso de apelación sobre una sentencia del Tercer Tribunal Ambiental introdujo una serie de argumentaciones que resultan difícilmente compartidas en el contexto de una institucionalidad con controles judiciales especiales. La sentencia indicó: a) restringió la intensidad del reclamo solo a la revisión de legalidad del acto, lo que acantonó al *error de derecho evidente o manifiesto*; b) definió que el infractor no estaba impedido de presentar un PdC frente a un incumplimiento generador de daño ambiental, improcedencia que la SMA defiende hasta el día de hoy. Es más, indicó que el infractor debía presentar dicho plan, exigencia que resulta ajena a la revisión judicial; c) agregó que no corresponde al Tribunal Ambiental revisar, como tribunal de instancia, el mérito de los

pretende cuestionar la labor jurisdiccional de las Cortes, sino destacar la importancia de resguardar los espacios de especialización que el legislador ha previsto, con miras a garantizar decisiones adecuadas y técnicamente bien sustentadas.

En este mismo sentido, la evolución interpretativa del régimen recursivo no solo plantea tensiones con el marco legal establecido por la Ley N° 20.600, sino que también compromete la lógica funcional sobre la que se erige la justicia ambiental especializada. Diluir los contornos del sistema recursivo afecta directamente la especialización, previsibilidad y seguridad jurídica, y puede mermar la capacidad del sistema para entregar respuestas jurisdiccionales consistentes y técnicamente fundadas.

La apelación de las decisiones del Tribunal Ambiental abre la instancia, esto es, habilita una revisión amplia no solo del derecho aplicado sino también de los hechos establecidos en el fallo, aspecto en el cual los tribunales especializados están mejor preparados al contar con jueces técnicos y con una estructura orientada precisamente a valorar pruebas científicas y aspectos regulatorios complejos<sup>55</sup>.

En cierto modo, es importante reconocer que la relación entre un tribunal especializado y un tribunal generalista está también determinada por el diseño del sistema recursivo. Si la especialización en la instancia es intensa, multidisciplinaria y colegiada, el sistema de revisión debe ser coherente con esa arquitectura del conocimiento. Por ello, a mi juicio, someter las decisiones de tribunales especializados al control de órganos no especializados implica desactivar -o al menos diluir- los beneficios propios del modelo de especialización.

Asimismo, esta jurisprudencia expone a los recurrentes a una dificultad adicional: deben discernir, caso a caso, la naturaleza jurídica de la sentencia que desean impugnar lo cual introduce un grado de incertidumbre procesal inaceptable, considerando que el menos existe un derecho al recurso procesal respecto de la decisión judicial<sup>56</sup>.

No obstante lo señalado, estimo que el problema puede resolverse mediante un simple cambio en el criterio interpretativo respecto de qué debe entenderse por sentencia definitiva a efectos de los recursos jurisdiccionales. En este sentido, cualquier reforma legal que se impulse tendría como único propósito reforzar la seguridad jurídica.

## 5. A guisa de reflexión final

El modelo de justicia ambiental especializada nació con la promesa de resolver las disputas ambientales desde un conocimiento profundo del marco normativo y técnico que las caracteriza. Sin embargo, una lectura crítica del desarrollo institucional y jurisprudencial revela que los propios mecanismos que debían fortalecer la especialización han contribuido, paradójicamente, a debilitarla. Lejos de consolidar una jurisdicción ambiental robusta, el sistema ha dejado grietas por las que se cuelan lógicas propias de la justicia ordinaria, afectando su capacidad para generar interpretaciones consistentes, estables y técnicamente fundamentadas.

En este sentido, resulta especialmente preocupante cómo el sistema recursivo establecido en la Ley N° 20.600 ha sido reinterpretado por la Corte Suprema para permitir el ingreso de tribunales generalistas en materias que, por diseño legislativo, debieran estar reservadas a los Tribunales Ambientales. Esta dinámica produce un doble efecto negativo: fragmenta la jurisprudencia y desincentiva la consolidación de criterios técnicos propios, esenciales para un sistema que busca alinear el Derecho con la complejidad de los desafíos ambientales. La tensión entre los principios de especialización y el control generalista

---

antecedentes que sirvieron de base a la determinación de la SMA, quedando limitado a fiscalizar y velar por la correcta aplicación de la ley. Todas estas argumentaciones desconocen por completo el diseño institucional del control especializado.

<sup>55</sup> Como explica muy bien Méndez en la doctrina nacional: “*No guarda lógica el permitirles a las cortes superiores de justicia (generalistas) el conocimiento de materias de hecho y altamente técnicas (como las ambientales)*”. MÉNDEZ (2018), p. 536.

<sup>56</sup> Esta situación se agrava cuando una misma sentencia aborda cuestiones procesales y de fondo, lo que puede dar lugar a una suerte de “divisibilidad recursiva”, es decir, que una parte de lo resuelto sea susceptible de apelación, y otra de casación. Este escenario no solo es confuso para los litigantes, sino también inadmisible conforme a los principios generales del proceso, que exigen claridad, coherencia y certeza en las vías recursivas.

compromete la eficacia institucional y erosiona la confianza en la justicia ambiental como herramienta efectiva de protección. Muchas de las cuestiones que conocen las Cortes de Apelaciones son sustantivas y se refieren a criterios relevantes del derecho ambiental.

Otro aspecto inquietante es el uso expansivo -pero no sistematizado- del concepto de “instrumento de gestión ambiental”, que ha terminado ampliando hasta cierto punto de manera poco coherente las fronteras competenciales de los Tribunales Ambientales. Esta expansión, motivada en parte por la necesidad de dar cabida a un número creciente de reclamaciones, ha generado ambigüedades que debilitan la función orientadora del tribunal. Si un tribunal enfrenta esporádicamente casos de instrumentos sectoriales que tienen algún componente ambiental, la posibilidad de generar estándares interpretativos vinculantes resulta bastante difícil. En lugar de dotar de claridad al sistema, se ha creado un campo movedizo donde la competencia depende más de la argumentación *ad hoc* que de criterios normativos precisos, lo que contraviene el principio de certeza jurídica que se buscaba originalmente. Vale lo mismo con la posibilidad de que se enfrenten decisiones administrativas y judiciales que atañen a aspectos comunes. La inexistencia de mecanismos procesales hace factibles decisiones contradictorias.

Finalmente, la exclusión expresa del control de la inactividad administrativa ambiental y la subsistencia paralela de vías generales como el recurso de protección han debilitado el núcleo mismo de la especialización. Mientras no se aborde esta dispersión institucional y normativa, el sistema seguirá atrapado en una tensión irresuelta entre un diseño formalmente especializado y una práctica judicial que lo desdibuja, dejando al modelo chileno de justicia ambiental en un estado de una promesa parcialmente cumplida más que de consolidación efectiva.

## 6. Conclusiones

- a) La creación de los Tribunales Ambientales en Chile respondió a la necesidad de establecer una justicia técnicamente calificada, capaz de enfrentar la complejidad jurídica y científica de los conflictos ambientales. Sin embargo, tanto el diseño institucional como el desarrollo práctico de esta jurisdicción han impedido que se materialicen plenamente los beneficios esperados de la especialización.
- b) El marco competencial definido en la Ley N° 20.600 presenta deficiencias relevantes. Por un lado, la inclusión de una cláusula residual basada en la noción ambigua de “instrumento de gestión ambiental” ha generado incertidumbre sobre los límites de la jurisdicción ambiental. Por otro, la exclusión expresa de la inactividad administrativa como objeto de control ha debilitado el rol de los tribunales como garantes del cumplimiento de la normativa ambiental.
- c) La coexistencia de vías generales de impugnación (como el recurso de protección y la nulidad de derecho público) con los procedimientos especializados ha fomentado una fragmentación jurisprudencial que contradice la finalidad de uniformidad y certeza del sistema. La intervención de tribunales ordinarios en materias técnicas ha debilitado la coherencia interpretativa y la calidad de las decisiones.
- d) La ausencia de mecanismos claros de coordinación entre procedimientos administrativos y judiciales, así como la posibilidad de impugnaciones paralelas de un mismo acto administrativo, ha derivado en decisiones potencialmente contradictorias. Esta situación compromete la integridad del sistema y genera incertidumbre entre los actores regulados.
- e) Las dificultades para completar la dotación de jueces especializados y la excesiva rotación han impedido el desarrollo de una jurisprudencia ambiental robusta, continua y técnicamente informada. La estabilidad institucional resulta esencial para consolidar criterios y fortalecer la autoridad de esta jurisdicción.
- f) La reinterpretación del régimen de recursos por parte de la Corte Suprema, permitiendo la apelación ante tribunales ordinarios de decisiones de los Tribunales Ambientales, ha

diluido el principio de especialización. Esta expansión recursiva ha restado autonomía y eficacia al modelo, al subordinar sus decisiones al escrutinio de órganos sin el mismo grado de experticia técnica y normativa.

Para consolidar un modelo de justicia ambiental verdaderamente especializado, es indispensable revisar el diseño competencial de los Tribunales Ambientales, fortalecer su estructura institucional, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y proteger la unidad del sistema recursivo. Solo así se podrá asegurar el acceso efectivo, oportuno y técnicamente fundado a la justicia ambiental, conforme a los estándares internacionales vigentes.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

BADTKE, RICARDO (2015): “La organización de los tribunales ambientales: cuestiones relativas a su diseño”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge y Pinilla, Francisco (Coords.), *La nueva justicia ambiental* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 7-55.

BARROS, ALBERTO Y VALDIVIA, JOSÉ MIGUEL (2019): “Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bordalí, Andrés y Prieto, Magdalena (Coords.), *La justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (Santiago, Der Ediciones), pp. 131-175.

BAUM, LAWRENCE (2009): “Probing the Effects of Judicial Specialization”, en: *Duke Law Journal* (Vol. 58), pp. 1667-1684.

BERMÚDEZ, JORGE (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso).

BETANCOR, ANDRÉS (2014): *Derecho Ambiental* (Madrid, La Ley).

BORDALÍ, ANDRÉS (2015): “Recurso de protección y reclamos ante los tribunales ambientales”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge y Pinilla, Francisco (Coords.), *La nueva justicia ambiental* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 329-341.

BORDALÍ, ANDRÉS Y HUNTER, IVÁN (2020): *Contencioso administrativo ambiental* (Santiago, Librotecnia).

CARRASCO, EDESIO (2021): “El recurso de protección en materia ambiental: ideas para terminar con su fragmentación y mejorar su procedimiento”, en: *Actualidad Jurídica* (Nº 43), pp. 187-207.

CARRASCO, EDESIO Y BENÍTEZ, RODRIGO (2017): “Criterios para determinar la compatibilidad entre la potestad invalidatoria y los recursos administrativos y judiciales de acuerdo a lo dispuesto al inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600”, en: *Revista de Derecho Ambiental Universidad de Chile* (Año V, N° 8), pp. 102-129.

CORDERO, LUIS (2013): “Los dilemas tras los vicios de la Resolución de Calificación Ambiental”, en: Ferrada, Juan Carlos (Coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno* (Santiago, Legalpublishing-Thomson Reuters), pp. 513-536.

CORDERO, LUIS (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Legalpublishing-Thomson Reuters).

CURRIE, DAVID Y GOODMAN, FRANCK (1975): “Judicial Review of Federal Administrative Action: Quest for the Optimum Forum”, en: *Columbia Law Review* (Nº 1, Vol. 75), pp. 1-88.

DOMÉNECH, GABRIEL (2015): “El mito de la especialización judicial”, en: *Indret, Revista para el análisis del Derecho* (Nº 1), pp. 3-33.

DOMÉNECH, GABRIEL (2021): “El juego del legislador, de la Administración y el juez” en: Rodríguez de Santiago, José María; Doménech, Gabriel y Arroyo, Luis (Coords.), Tratado de Derecho Administrativo. Introducción. Fundamentos (Madrid, Marcial Pons), tomo I, pp. 861-933.

ESTEVE, JOSÉ (2017): Derecho del medio ambiente (Madrid, Marcial Pons).

FERMANDOIS, ARTURO Y CHUBRETOVIC, TERESITA (2016): “El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015)”, en: Revista Chilena de Derecho (Vol. 43), pp. 61-90.

FERRADA, JUAN CARLOS (2011): “Los procesos administrativos en el derecho chileno” en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Vol. XXXVI), pp. 251-277.

FERRADA, JUAN CARLOS (2015): “La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge y Pinilla, Francisco (Coords.), La nueva justicia ambiental (Santiago, Thomson Reuters), pp. 299-328.

FERRADA, JUAN CARLOS (2022): “El recurso de protección y la competencia de los Tribunales Ambientales: una difícil relación jurídica”, en: Ferrada, Juan Carlos (Ed.), La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental (Santiago, Der Ediciones), pp. 19-56.

GÓMEZ, MARCOS (1997): La inactividad de la administración (Navarra, Thomson-Aranzadi).

GUILOFF, MATÍAS (2019): “El control intenso de la discrecionalidad administrativa y sus costos para el funcionamiento de la institucionalidad ambiental”, en: Ferrada, Juan Carlos; Bordalí, Andrés y Prieto, Magdalena (Coords.), La justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental (Santiago, Der Ediciones), pp. 113-130.

HADDOCK, MARK (2011): Environmental Tribunals in British Columbia. Discussion paper (Victoria, Environmental Law Centre University of Victoria).

HARRIS, PEDRO (2020): “La invalidación administrativa mixta”, en: Revista de Derecho (Concepción) (Nº 248), pp. 375-385.

HOLDER, JANE Y LEE, MARIA (2007): Environmental Protection. Law and Policy (New York, Cambridge University Press).

HUNTER, IVÁN (2023): Tutela judicial y administrativa del medio ambiente. Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales (Santiago, Der Ediciones), tomo I.

JARA, DANIELA Y NÚÑEZ, ÁLVARO (2017): “El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: la invalidación administrativa”, en: Revista de Derecho Ambiental (Año V, Nº 8), pp. 130-153.

LILLO, DIEGO Y BERRÍOS, ANTONIO (2020): “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, en: Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA (Nº 12), pp. 303-340.

LOZANO, BLANCA (2014): Tratado de Derecho Ambiental (Madrid, Cef).

MEDINA, LUIS (2016): “Los hechos en el Derecho Administrativo. Una aproximación”, en: Revista Española de Derecho Administrativo (Nº 177), pp. 103-158.

MÉNDEZ, PABLO (2018): “La precariedad del contencioso ambiental”, en: Revista Ius et Praxis (Vol. 24, Nº 3), pp. 525-552.

MORAGA, PILAR (2012): “Principio 10 y desarrollo eléctrico: Participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados”, en: Revista de Derecho Pontificia Católica de Valparaíso (Vol. XXXIX), pp. 291-317.

MORAGA, PILAR Y DELGADO, VERÓNICA (2022): “El aporte jurisprudencial de los Tribunales Ambientales chilenos en materia de reparación de daño ambiental”, en: Revista Ius et Praxis (Año 28, N° 2), pp. 286-301.

MOULES, RICHARD (2011): Environmental judicial review (London, Hart Publishing).

PAREDES, CHRISTIAN (2015): “El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600”, en: Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA (N° 7), pp. 33-60.

PHILLIPS, JAIME (2021): “La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental”, en: Revista de Derecho Ambiental (N° 15), pp. 95-121.

POKLEPOVIC, IVÁN (2017): “Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA”, en: Revista de Derecho Ambiental (N° 8), pp. 30-51.

PRESTON, BRIAN (2014): “Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals”, en: Journal of Environmental Law (N° 26), pp. 365-393.

PRESTON, BRIAN (2012): “Benefits of Judicial Specialization in Environmental Law: The Land and Environment Court of New South Wales as a Case Study”, en: Pace Environmental Law Review (N° 29), pp. 393-440.

PRIETO, MAGDALENA (2022): “La invalidación administrativa en la jurisprudencia de los tribunales ambientales”, en: Ferrada, Juan Carlos (Ed.) La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental (Santiago, Der Ediciones), pp. 133-208.

PRING, GEORGE Y PRING, CATHERINE (2009): Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals (Washington, The Access Initiative).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ (2016): Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y control de la decisión administrativa (Madrid, Marcial Pons).

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD (2003): La teoría general del derecho administrativo como sistema (Madrid, Marcial Pons).

SHELTON, DINAH Y KISS, ALEXANDRE (2005): Judicial handbook on Environmental Law (Nairobi, United Nations Environment Programme).

TAPIA, JAVIER Y CORDERO, LUIS (2015): “La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional”, en: Estudios Públicos (N° 139), pp. 7-65.

VALDIVIA, JOSÉ MIGUEL (2017): “Reflexiones sobre las acciones en Derecho Administrativo”, en: Marín, Juan Carlos y Schopf, Adrián (Ed.), Lo Público y lo Privado en el Derecho. Estudios en Homenaje al profesor Enrique Barros Bourie (Santiago, Thomson Reuters), pp. 349-431.

#### JURISPRUDENCIA CITADA

Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile con Servicio de Evaluación de Ambiental (2012): Corte Suprema 15 de junio de 2012 (recurso de protección), Rol N° 3141-2012, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Junta de Vecinos JJ.VV Norte con Servicio de Evaluación Ambiental (2014): Corte Suprema 29 de abril de 2014 (casación), Rol N° 2892-2014, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Jorge Triviño Gutiérrez con Servicio de Salud de Reloncaví (2015): Corte Suprema 14 de diciembre de 2015 (casación), Rol N° 11.079-2015, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Sociedad Constructora e Inmobiliaria Andalién S.A. con Municipalidad de Arica (2018): Corte Suprema 7 de marzo de 2018 (acción nulidad de derecho público), Rol N° 34.277-2017, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Comité Bulnes sin termoeléctrica con Servicio de Evaluación Ambiental (2018): Corte Suprema 5 de julio de 2018 (Casación), Rol N° 36.140-2017, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Arce, Juan Carlos y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2019): Segundo Tribunal Ambiental 14 de junio de 2019 (reclamación de ilegalidad), R-169-2017, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Arce, Juan Carlos y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2019): Corte Suprema 29 de noviembre de 2019 (casación), Rol N° 21265-2019, en [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Belisario Farías Piña con Servicio de Evaluación Ambiental (2020): Corte Suprema 9 de marzo de 2020 (casación), Rol N° 23.085-2018, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Elsa Quirquitripay Antiman y Otros con Seremi de Salud Región de La Araucanía (2020): Tercer Tribunal Ambiental 24 de abril de 2020 (reclamo de ilegalidad), R-25-2019, en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Molibdenos y Metales S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud (2020): Segundo Tribunal Ambiental 7 de mayo de 2020 (reclamo de ilegalidad), R-209-2019, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Comunidad Indígena Mapuche Huiliche Weichan Mapu con Servicio de Evaluación Ambiental (2020): Corte Suprema 19 de junio de 2020 (casación), Rol N° 28.886-2019, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Collao Guzmán Paulina con CONAF (2020): Segundo Tribunal Ambiental 19 de octubre de 2020 (reclamo de ilegalidad), R-238-2020, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Ricardo Durán Mococaín y otros con Superintendencia del Medio Ambiente (2020): Corte Suprema 14 de octubre de 2020 (casación), Rol N° 43798-2020, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Fundación Geute Conservación Sur con Ministerio del Medio Ambiente (2020): Corte Suprema 21 de diciembre de 2020 (recurso de protección), Rol N° 29302-2019, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Cecilia Agüero Ramírez y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Corte Suprema 27 de enero de 2021 (casación), Rol N° 22.026-2019, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

León Cabrera Andrés con Superintendencia del Medio Ambiente (2021): Corte Suprema 8 de febrero de 2021 (casación), Rol N° 117.379-2020, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Oceana INC., con Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2021): Segundo Tribunal Ambiental 13 de mayo de 2021 (reclamo de ilegalidad), R-237-2020, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Chadwick Dittborn Arturo con Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Corte Suprema 28 de julio de 2021 (casación), Rol N° 43698-2020, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén con Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Corte Suprema 9 de agosto de 2021 (casación), Rol N° 4222-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Inmobiliaria Aconcagua con Superintendencia del Medio Ambiente (2021): Corte Suprema 18 de octubre de 2021 (casación), Rol N° 18.996-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Madrid con Corte de Apelaciones de Valdivia (2021): Corte Suprema 6 de diciembre de 2021 (queja), Rol N° 71.706-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Guerra con Corte de Apelaciones de Valdivia (2021): Corte Suprema 6 de diciembre de 2021 (queja), Rol N° 71.690-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Empresa Portuaria Valparaíso con Servicio de Evaluación Ambiental (2022): Segundo Tribunal Ambiental 25 de mayo de 2022 (reclamo de ilegalidad), R-244-2020, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Comunidad de Aguas subterráneas sector Tres La Puerta-Mal Paso con Superintendencia del Medio Ambiente (2022): Corte Suprema 18 de abril de 2022 (casación), Rol N° 75804-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Inmobiliaria Laderas Lado Mar S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente (2022): Corte Suprema 8 de junio de 2022 (casación), Rol N° 65.369-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Birke con Superintendencia del Medio Ambiente (2022): Corte Suprema 11 de julio de 2022 (casación), Rol N° 96.002-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Comunidad Indígena Kawésqar Grupos Familiares Nómades del Mar y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2022): Tercer Tribunal Ambiental 27 de diciembre de 2022 (reclamo de ilegalidad), R-16-2021, en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Plásticos Cimeplas S.A. con Servicio Agrícola y Ganadero Región Metropolitana de Santiago (2023): Segundo Tribunal Ambiental 23 de enero de 2023 (reclamo de ilegalidad), R-314-2021, en: <https://tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>.

Asociación Gremial de Guías Turísticos Locales de Puerto Natales- A.G.G.NAT y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2023): Tercer Tribunal Ambiental 23 de marzo de 2023 (Reclamo de ilegalidad), R-6-2022, en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Gabriela Simonetti Grez y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2023): Tercer Tribunal Ambiental 25 de abril de 2023 (reclamo de ilegalidad), R-40-2022, en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Sociedad Comercial, Agrícola y Forestal Nalcahue Ltda. con Labra (2022): Corte Suprema 11 de octubre de 2022 (casación), Rol N° 71.616-2021, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Cecilia Riveros Pohle y Otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2022): Corte Suprema 22 de noviembre de 2022 (casación), Rol N° 154.869-2020, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Organización de Acción Social y Cultural Comunidad el Ciruelo Sur con Superintendencia del Medio Ambiente (2023): Tercer Tribunal Ambiental 27 de marzo de 2023 (reclamo de ilegalidad), R-69-2022, en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Estado de Chile con Nova Austral S.A. (2023): Tercer Tribunal Ambiental 31 de octubre de 2023 (demanda de reparación), D-7-2022, en: <https://causas.3ta.cl/causes/1214/expedient/20788/books/938/?attachmentId=38552>.

Nova Austral con Superintendencia del Medio Ambiente (2024): Corte de Apelaciones de Valdivia 1 de abril de 2024 (apelación), R-9-2023, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Loreto del Pilar Vásquez Salvador con Superintendencia del Medio Ambiente (2025): Tercer Tribunal Ambiental 31 de enero de 2025 (reclamo de ilegalidad), R-9-2024 en: <https://3ta.cl/sentencias/>.

Nova Austral con Superintendencia del Medio Ambiente (2025): Corte Suprema 13 de marzo de 2025 (casación), Rol N° 251.034-2023, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Nova Austral con Superintendencia del Medio Ambiente (2025): Corte Suprema 13 de marzo de 2025 (casación), Rol N° 248.419-2023, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

Fundación Greenpeace Pacífico Sur y otros con Corte de Apelaciones de Santiago (2025): Corte Suprema 28 de marzo de 2025 (queja), Rol N° 29.812-2024, en: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl).

#### NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial, 9 de marzo de 1994.
- Ley N° 20.920, Marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Diario Oficial, 1 de junio de 2016.
- Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales. Diario Oficial, 28 de junio de 2012.
- Ley N° 21.202, Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Diario Oficial, 23 de enero de 2020.
- Ley N° 21.210, que modifica el artículo 8 de la Ley N° 20.780 sobre Ley sobre impuestos verdes. Diario Oficial, 24 de febrero de 2020.
- Ley N° 21.600, Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Diario Oficial, 6 de septiembre de 2023.
- DFL N° 1122, Código de Aguas. Diario Oficial, 29 de octubre de 1981.