Boletín Nº 10.803-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores De Urresti, Araya, Girardi, Larraín y Moreira, que modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de nombramiento y duración en el cargo de los ministros.

Introducción

Los Tribunales ambientales, son organismos autónomos que fueron creados por la Ley N°20.600 en el marco de la nueva institucionalidad ambiental, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

El artículo 5° de dicho cuerpo legal establece el número de Tribunales y su jurisdicción:

"Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Antofagasta, y con competencia territorial en las Regiones de Anca y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo; Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Santiago, y con competencia territorial en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule; y Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Valdivia, y con competencia territorial en las regiones del Biobío, de La Araucanía, de los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y de la Antártica Chilena."

Los tribunales corresponden a órganos jurisdiccionales especiales encargados de resolver las controversias medioambientales y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento. Es así que la competencia de los tribunales ambientales, se traduce en:

• Conocer reclamos de ilegalidad de determinados actos administrativos y normas dictadas por el ministerio de medio ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, el Comité de Ministros y otros organismos del Estado con competencia ambiental.
• Conocer las demandas para obtener la reparación del daño ambiental
• Conocer las solicitudes de autorización previa o revisión de consulta, respecto de medidas temporales, suspensiones y ciertas sanciones aplicadas por la Superintendencia de Medio Ambiente.

El artículo primero transitorio de la Ley N° 20.600 estableció que el Segundo Tribunal Ambiental debía entrar en funcionamiento en el plazo de seis meses, contado desde la publicación de la misma.

La Ley N° 20.600 se publicó el 28 de junio de 2012, por lo que el 28 de diciembre de 2012, el Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en la ciudad de Santiago, entró en funcionamiento.

Por su parte, el artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.600 estableció que la instalación del Primer y del Tercer Tribunal Ambiental se efectuaría en el plazo de doce meses, desde la publicación de la ley.

Luego de un retraso en los nombramientos de los Señores Ministros, el 1° de octubre de 2013, entró en funcionamiento el Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la ciudad de Valdivia.

A la fecha aún no entra en funcionamiento el Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la ciudad de Antofagasta, debido al atraso producido en el complejo proceso de nombramiento de sus Ministros, en el que interviene el Consejo de Alta Dirección Pública, la Excma. Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República y el H. Senado (artículo 2° de la Ley).

1. Objetivos del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo, descomplejizar el sistema de nombramiento de los ministros de tribunales ambientales a través de la modificación del quórum exigido en el Senado para su aprobación, por las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación pasamos a exponer.

2. Complejo sistema de nombramiento de Ministros De Tribunales Ambientales

El sistema de nombramiento de ministros está plasmado en el artículo 2° de la Ley 20.600:

"Artículo 2°.- **Integración** y **nombramiento.** Cada Tribunal Ambiental estará integrado por tres ministros. Dos de ellos deberán tener título de abogado, haber ejercido la profesión a lo menos diez años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Ambiental. El tercero será un licenciado en Ciencias con especialización en materias medioambientales y con, a lo menos, diez años de ejercicio profesional.

Cada ministro será nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la Corte Suprema.

La Corte formará la nómina correspondiente de una lista que contendrá un mínimo de seis y un máximo de ocho nombres que, para cada cargo, le propondrá el Consejo de Alta Dirección Pública con sujeción al procedimiento establecido para el nombramiento de altos directivos públicos del primer nivel jerárquico, contenido en el Párrafo 3° del Título VI de la ley N° 19.882, con las modificaciones siguientes:

a) El perfil profesional de competencias y aptitudes del cargo concursado será definido por el Consejo.

b) De no haber a lo menos seis candidatos al cargo que cumplan los requisitos para ingresar en la nómina, el Consejo ordenará que se efectúe un nuevo concurso para conformar o complementar la lista, según corresponda.

La Corte Suprema podrá rechazar todos o alguno de los nombres contenidos en la lista que se le presente. Si el número de nombres restantes fuere inferior a cinco, la Corte comunicará el hecho al Consejo, para que complete la nómina llamando a un nuevo concurso, en el cual no podrán participar las personas que fueron rechazadas.

Para conformar la nómina para el cargo de ministro, los postulantes deberán ser recibidos por el pleno de la Corte Suprema en una audiencia pública citada especialmente al efecto. La Corte establecerá la forma en que se desarrollará esta audiencia.

El Senado adoptará el acuerdo en votación única, por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Si no se aprobare la propuesta, el Presidente de la República deberá presentar a otra persona que forme parte de la misma nómina elaborada por la Corte Suprema. Si se rechazare la segunda proposición se deberá llamar a un nuevo concurso.

Cada Tribunal tendrá dos ministros suplentes. Uno de ellos deberá tener título de abogado, haber ejercido la profesión a lo menos ocho años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Ambiental. El otro deberá ser un licenciado en Ciencias con especialización en materias medioambientales y con ocho años de ejercicio profesional.

Los ministros suplentes serán designados de la misma forma que los titulares.

El Presidente de cada Tribunal será elegido por acuerdo de los ministros del mismo, debiendo recaer dicha designación en un ministro abogado. Quien fuere elegido Presidente permanecerá en tal calidad por el plazo de dos años, no siendo posible su reelección inmediata.

En caso de ausencia o impedimento del Presidente del Tribunal, éste sesionará bajo la presidencia del otro ministro titular abogado. Si faltaren ambos, presidirá el otro ministro titular.

El nombramiento de los ministros se hará por el Presidente de la República mediante decreto supremo suscrito por los Ministros del Medio Ambiente y de Justicia.

Los ministros titulares y suplentes permanecerán seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos hasta por dos períodos sucesivos. No obstante, se renovarán parcialmente cada dos años.

El Tribunal tendrá el tratamiento de "Ilustre", y cada uno de sus miembros el de "Ministro"."

Luego de la lectura del artículo recién señalado, se ve la complejidad del sistema de nombramiento de los ministros, y las veces en que se puede trabar el nombre de un candidato.

En primer lugar es posible que el Consejo de Alta Dirección Pública llame a un nuevo concurso cuando no se han llenado los cupos con postulantes para la nómina. Al llamar a un nuevo concurso, esto implica necesariamente un par de meses adicionales para el desarrollo del concurso.

Luego la Corte Suprema podrá rechazar uno o más nombres de la nómina, debiendo llamar a un nuevo concurso para completar la nómina con un nuevo nombre. Acá se podrían sumar un par de meses más.

Una tercera traba, podría ocurrir en el Senado, en caso que la Cámara Alta rechace el nombre propuesto por el Presidente de la República. En esa oportunidad el Presidente de la República podría nombrar a otra postulante de la misma nómina pero si este es de nuevo rechazado, entonces habría que realizar un nuevo concurso público.

De esta forma el sistema de nombramiento resulta ser ineficiente por ser extremadamente complejo y largo, puesto que de realizarse los vetos podrían pasar incluso años antes de la designación final.

Otro tema relevante de mencionar en este punto es la situación que puede suscitarse, a propósito del término del período legal de un ministro en sus funciones.

El artículo 12 de la Ley N° 20.600 establece las siguientes causales de cesación de los Ministros de los Tribunales Ambientales:

"Causales de cesación. Los miembros de los Tribunales Ambientales cesarán en sus funciones por las siguientes causas:

a) Término del período legal de su designación.
b) Renuncia voluntaria.
c) Haber cumplido *75* años de edad.

d) Remoción acordada por la Corte Suprema en los términos que señala el N° 3 del artículo 332 del Código Orgánico de Tribunales, entendiendo para estos efectos que el ministro licenciado en ciencias tiene la calidad de letrado.
e) Incapacidad sobreviniente. Se entiende por tal, la que impide al ministro ejercer el cargo por un período de tres meses consecutivos o de seis meses en un año.

Las medidas de las letras d) y e) se harán efectivas por la Corte Suprema, a petición del Presidente del Tribunal o de dos de sus miembros, sin perjuicio de las facultades disciplinarias de dicha Corte.

Si la cesación en el cargo se produjere como consecuencia de las causales señaladas en las letras b), c), d) y e) del inciso primero y faltaren más de ciento ochenta días para el término del período de quien origina la vacante, el reemplazante será elegido conforme al procedimiento señalado en el artículo 2°, manteniéndose en el cargo por el tiempo que restare del periodo. Si en el mismo caso señalado, faltaren menos de ciento ochenta días para el término del período, el reemplazo corresponderá al ministro suplente de la misma área profesional del reemplazado, por el tiempo que restare del período."

Ante el complejo proceso de nombramiento de sus Ministros, en el que interviene el Consejo de Alta Dirección Pública, la Excma. Corte Suprema, el Presidente de la República y el H. Senado (artículo 2° de la Ley), las referidas reglas de cesación en el cargo han generado que a la fecha, los Ministros titulares abogados del Segundo y Tercer Tribunal Ambiental hayan cesado en sus cargos con fecha 28 de diciembre de 2014 y 1° de octubre de 2015, sin que se haya procedido a proveer los cargos vacantes.

La situación antes descrita, constituye un problema para el normal funcionamiento de los diversos Tribunales Ambientales, y un riesgo a futuro, toda vez que el 28 de diciembre de 2016, cesarán en sus funciones el Ministro titular licenciado en ciencias y la Ministra suplente abogado del Segundo Tribunal Ambiental, y el 1° de octubre de 2017 cesarán en sus funciones el Ministro titular licenciado en ciencias y el Ministro suplente abogado del Tercer Tribunal Ambiental.

Por entrada en vigencia de las reglas de subrogación del artículo 10 de la Ley N° 20.600, corresponde la subrogación a un Ministro de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde el Tribunal Ambiental tiene su asiento. En este caso tendrían que efectuar la subrogación ministros de los tribunales de alzada de Antofagasta, Santiago y Valdivia, según el Tribunal Ambiental de que se trate.

Resulta evidente que si bien la subrogación por Ministros de Corte de Apelaciones, constituye un modo eficiente de subrogar a los Ministros de Tribunales Ambientales cuando estos tengan cualquier impedimento para conocer de un asunto y formar quórum (Artículo 10), no puede constituirse en el modo normal de funcionamiento de un Tribunal Ambiental, por dos razones.

En primer término, lo anterior vulneraría el espíritu del legislador al momento de crear los Tribunales Ambientales, que en su mensaje señalaba que el proyecto se basaba en cuatro ideas básicas: (a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que este control este a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados. Prácticamente todas estas ideas serían desechadas de establecerse el funcionamiento normal de los Tribunales Ambientales con Ministros de Corte de Apelaciones. En segundo término, el funcionamiento permanente de los Tribunales Ambientales con integración de Ministros de la Corte de Apelaciones, afectaría el normal funcionamiento de tales Cortes.

3. Quorum para aprobación en Senado

El quorum exigido de 3/5 parece ser demasiado exigente para la aprobación del candidato a juez del Tribunal Ambiental, en cuya designación ya han participado dos poderes del Estado calificando sus méritos académicos, profesionales y personales. El fundamento de la participación del Senado en la nominación de jueces no tiene por objeto someter a negociación los cupos de los jueces sino que, únicamente, realizar un último control de antecedentes donde ya existe presunción de excelencia del candidato que ya ha pasado por un complejo proceso de selección previa.

La exigencia de controles supra mayoritarios, que entregan veto a la minoría parlamentaria, tienen otro fundamento y origen, particularmente, la protección de derechos fundamentales inalienables mediante la exigencia de quórums reforzados de votación. Su uso en el nombramiento de este tipo de cargos constituye un uso impropio de esta herramienta (la de los quórums de votación supra mayoritarios) que genera incentivos no deseados, particularmente, el de someter a una negociación política los cupos de candidatos que deberían aprobarse por criterios de excelencia e idoneidad para ejercer la función jurisdiccional en un área técnicamente compleja como lo es el derecho ambiental.

Creemos que la mayoría absoluta (como ley de quórum calificado) del Senado garantiza el cumplimiento del objetivo de constituirse en un último test de los antecedentes del candidato, y no en la instancia de negociación de cupos de jueces, que es lo que incentiva un quórum más alto.

Si bien no es la única forma de descomplejizar el sistema, si puede ser un avance en virtud de lo anteriormente expuesto.

4. Regulación de una Extensión de Seis Meses en los Cargos de Ministro:

Entendiendo que la demora en el nombramiento de los jueces de Tribunales Ambientales puede afectar el funcionamiento normal de estos tribunales

especializados, se regula una extensión de un máximo de seis meses en el servicio de los cargos de ministros mientras no se nombre al ministro titular.

Esta norma otorgará un tiempo para ajustar los atrasos que se han producido en el sistema de nombramiento actualmente vigente, y que se espera pueda ser descomplejizado en virtud del presente proyecto de ley.

Por tanto, atendidos los fundamentos precedentes, y confirmando la integración mixta de Ministros letrados y no letrados de estos Tribunales Ambientales, venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único: Introdúcense la siguiente modificación a la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales:

1) Reemplácese en el inciso 6° del artículo 2°, luego de la palabra "única", la frase "los tres quintos de los miembros en ejercicio", por la siguiente:

"..., por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.".

Disposición Transitoria:

Art. 1°: "Si al momento de producirse la cesación en el cargo, y esta se produjere como consecuencia de la causal señalada en la letra a) del artículo 12, no se hubiere realizado el nombramiento correspondiente, el Ministro cuyo período haya terminado continuará en sus funciones hasta por un plazo máximo de 6 meses desde que haya concluido el período legal del Ministro."