OFICIO N° 111-2016

INFORME PROYECTOS DE LEY N° 31-2016
y N° 33-2016

Antecedente: Boletines N° 10.774-07 y 10.803-07

Santiago, 9 de agosto de 2016.

Por oficios N° 187/SEC/16 y N° 209/SEC/16, del Presidente del H. Senado señor Ricardo Lagos Weber, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte consulta respecto de los proyectos de ley iniciados por moción, que modifican la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de cesación en el cargo de sus ministros. (boletines N° 10.774-07 y N° 10.803-07).

Impuesto el Tribunal Pleno de los proyectos en sesión de cinco de agosto en curso, presidida por el Presidente subrogante señor Milton Juica Arancibia y con la asistencia de los Ministros señores, Sergio Muñoz Gajardo, Patricio Valdés Aldunate, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz, señora Rosa Egnem Saldías, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señores Carlos Aránguiz Zúñiga, Carlos Cerda Fernández, Manuel Vald 0errama Rebolledo y Jorge Dahm Oyarzún y ministro suplente señor Alfredo Pfeiffer Richter, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DEL H. SENADO
SEÑOR RICARDO LAGOS WEBER
VALPARAÍSO

”**Santiago, ocho de agosto de dos mil dieciséis.**

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente del H. Senado, don Ricardo Lagos Weber, solicitó informe a esta Corte Suprema al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitiendo los proyectos de ley, iniciados por moción, que modifican la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de cesación en el cargo de sus ministros.

La primera iniciativa legal corresponde al boletín N° 10.774-07, en tanto la segunda está referida al Boletín N° 10.803-07.

Segundo: Que la propuesta asociada al Boletín N° 10.774-07 describe, en sus antecedentes, los tribunales ambientales asentados en Antofagasta, Santiago y Valdivia, con diferentes territorios jurisdiccionales; lo que fue la determinación legislativa en cuanto a la entrada en funcionamiento de los mismos: el segundo tribunal de Santiago 6 meses después de la publicación de la ley el 28 de diciembre de 2012 y los otros dos, 12 meses luego de la fecha indicada.

Agregan los autores de la moción que el tercer tribunal ambiental de Valdivia entró en funcionamiento con retraso y el primer tribunal ambiental de Antofagasta se ha retrasado, sin que lo haya hecho a la fecha, precisando que ello se debe al “complejo proceso de nombramiento de sus Ministros” (motivación 9°), en que interviene el Consejo de Alta Dirección Pública, esta Corte Suprema, el Presidente de la República y el Senado. A continuación hace mención a las causales de cesación de los magistrados de los tribunales ambientales y que, por lo expuesto, no se ha procedido a proveer los cargos vacantes del segundo y tercer tribunal, desde que han cesado en sus cargos el 28 de diciembre de 2014 y 1° de octubre de 2015, todo lo cual constituye un problema para el normal funcionamiento de estos tribunales, a lo que se suma el riesgo a futuro por el cese en sus funciones de otros ministros titulares y suplentes de dichas magistraturas. Hace referencia a la subrogación por parte de ministros de las Cortes de

Apelaciones respectivas, lo que califica de vulnerador del espíritu de la legislación que creó dicha judicatura especial por diferentes razones que consigna.

Posteriormente hace referencia a "otro problema de funcionamiento", que está vinculado a la exigencia del título de abogado de su presidente.

Concluye sosteniendo que la inhabilidad para ser reelegido en forma inmediata el presidente del tribunal trae una complicación adicional por la demora en el nombramiento de ministros con título de abogado en el segundo y tercer tribunal ambiental, "por lo que genera la dificultad de todo tipo para el normal funcionamiento de los Tribunales Ambientales".

Tercero: Que sobre la base del diagnóstico anterior, el proyecto busca:

a) Eliminar la exigencia de "ministro abogado" para ser elegido presidente del tribunal;

b) Mantener en funciones a los presidentes hasta el nombramiento de todos los ministros cuyos cargos se encuentren pendientes;

c) Precisar que la oportunidad para realizar la elección de nuevo presidente es cuando se encuentren designados todos los integrantes del tribunal;

d) Extender las funciones de los ministros en tanto no se nombre al nuevo ministro, y

e) La extensión de funciones de los ministros es para los nombrados con posterioridad a la reforma.

Cuarto: Que en relación a la eliminación de la exigencia del título de abogado del presidente de los tribunales ambientales, si bien en principio pudiera parecer adecuada, en cuanto la ley no le asigna ninguna atribución especial propiamente jurisdiccional (no posee voto dirimente[1], no tiene a su cargo el examen de admisibilidad, no constituye por sí un órgano jurisdiccional para ciertas materias especiales), las que son, más bien, de naturaleza administrativa[2], su

1 Para sesionar se requieren tres miembros, y los acuerdos se adoptan por mayoría, no siendo posible una hipótesis de empate de votos.

2 Conforme al artículo 4° inciso segundo de la Ley N°20.600, "*El Secretario y los relatores prestarán su juramento o promesa ante el Presidente del respectivo Tribunal Ambiental.*".
Según el artículo 14, "*el Presidente de cada Tribunal cursará los nombramientos (de los funcionarios) por resolución que enviará a la Contraloría General de la República para el solo efecto de su registro*".

fundamento estriba en el antecedente que por tratarse de un tribunal de derecho, sería conveniente que su Presidente tenga la calidad de abogado, en la medida que él goza por sí solo de legitimación para solicitar a la Corte Suprema la remoción de un Ministro, en los términos del numeral 3° del artículo 332 del Código Orgánico de Tribunales, circunstancia que le hace exigible un mayor conocimiento del derecho (inciso segundo del artículo 12 de la Ley N°20.600). En nuestro país no hay otro tribunal de derecho de integración colegiada y mixta, esto es, con Ministros que son abogados y otros no, cuyo Presidente no sea abogado. En este sentido, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, integrado por cinco Ministros Titulares, tres abogados y dos licenciados o post grados en ciencias económicas (y cuatro suplentes, dos por cada especialidad[3]) tiene por Presidente a un abogado[4].

Desde un punto de vista lógico y de congruencia, si bien la propuesta de reforma constituye, en principio, una medida razonable que podría contribuir a resolver el problema de su designación por falta de Ministros titulares nombrados en estos tribunales, la idoneidad de la medida puede ser cuestionada por innecesaria para los fines del proyecto –que sería dar solución al problema de la imposibilidad de nombrar presidente a falta de ministros abogados-, si a continuación se exige que, para proveer el cargo de Presidente del Tribunal Ambiental, deben encontrarse nombrados todos los Ministros titulares, manteniéndose mientras tanto en el cargo el Presidente saliente. Es por ello que la observación cobra mayor fuerza.

El artículo 16 inciso primero agrega que "*el Presidente de cada Tribunal comunicará al Ministro de Hacienda sus necesidades presupuestarias, dentro de los plazos y de acuerdo a las modalidades establecidas para el sector público.*".

El artículo 16 inciso tercero establece el deber del Presidente y el Secretario Abogado de cada Tribunal Ambiental, de presentar en la primera quincena del mes de enero de cada año, una cuenta anual respecto del funcionamiento del Tribunal.

3 Dos abogados y dos licenciados o post grados en ciencias económicas.

4 Dice el artículo 6° del Dice el D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Economía, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. 211:

"El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia estará integrado por las personas que se indican a continuación:

a) Un abogado, que lo presidirá, designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes confeccionada por la Corte Suprema mediante concurso público de antecedentes (…)".

En todo caso, para mantener la coherencia de la legislación, sería necesario revisar el inciso siguiente que dispone: "*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.*".

Quinto: Respecto de la mantención en funciones de los presidentes hasta el nombramiento de todos los ministros cuyos cargos se encuentren pendientes, y la postergación de la oportunidad para realizar la elección de nuevo presidente es cuando se encuentren designados todos los integrantes del tribunal, la propuesta señala: *"En caso de que no se encuentren designados los Ministros titulares que puedan ser elegidos como Presidente del Tribunal, el Presidente saliente continuará ejerciendo sus funciones, hasta que proceda a designarse en carácter de titular los cargos que se encuentren pendientes de designación, procediendo en su oportunidad a realizarse la elección de Presidente.".*

Se ha transcrito el proyecto con la finalidad de precisar sus alcances, puesto que, a través de esta norma, sería posible extender el período de presidente del ministro que ejerce esas funciones y postergar la elección de un nuevo presidente, circunstancia que afecta la democracia interna y normal funcionamiento del tribunal, en que, al fijarse un periodo acotado de dos años, se busca la mayor rotación en tales responsabilidades, con mayor razón si se ha dispuesto que no puede ser reelecto en forma inmediata. Pero se agrega un aspecto de constitucionalidad y legalidad mayor, como es el hecho de posibilitar la extensión en el periodo de ministro del presidente por esta circunstancia, que podría ir más allá de los seis años (cuando exista coincidencia en desempeñar el cargo de presidente al final del periodo como ministro), para lo cual no existe voluntad de quienes procedieron a su designación por un período acotado de tiempo. Esta reforma limita las funciones y resta sentido a la creación de la figura de los ministros suplentes. Se olvida, igualmente, la calidad de presidente subrogante que puede asumir otro integrante del tribunal, para lo cual no se ha dispuesto ninguna restricción o vinculación a la calidad de abogado.

Resulta indispensable, en todo caso, restringir el alcance de la norma propuesta a la hipótesis de la letra a) y, como máximo a la letra c), ambas del artículo 12 de la Ley N°20.600, excluyendo las restantes.

La experiencia indica que no existen personas insustituibles; que la responsabilidad implica ejercer las facultades constitucionales y legales con oportunidad; que la misma responsabilidad importa reclamar las omisiones, como lo ha efectuado esta Corte Suprema al Ejecutivo, por la demora en los nombramientos; que no es posible legislar para perpetuar este estado de cosas; que existen otras soluciones en el derecho comparado, como es que al transcurrir un plazo razonable se puede entender propuesta la persona con mayor número de votos, etc.

No se puede dejar de mencionar el antecedente que las motivaciones por las que no se ejerza una atribución pueden ser múltiples y estar muy bien fundadas en aspectos relevantes para el Estado, pero no es posible permitir que se de paso a la especulación que se desea favorecer a una persona determinada, por meritoria que ésta sea.

Sexto: En torno a la extensión de funciones de los ministros de los tribunales ambientales, en tanto no se nombre al nuevo ministro que le reemplazará, se pueden reproducir los razonamientos anteriores. La extensión del cargo de ministro, ante la falta de nombramiento de un reemplazante por parte de la autoridad, si bien puede contribuir a resolver el problema de integración del tribunal y, junto a los ministros suplentes, tiende a asegurar la continuidad del servicio, es una medida que consolida un estado de funcionamiento anómalo, que puede prestarse para abusos. Desde esta perspectiva, se podría replicar la misma norma respecto de todos los tribunales especiales integrados con jueces o Ministros temporales, incluido el Tribunal Constitucional. Sin embargo esta situación es difícil de concebir.

Séptimo: Se propone una norma transitoria que haga aplicable la extensión de funciones de los ministros, a los nombrados con posterioridad a la

reforma. Si bien es una disposición razonable, en cuanto evita suspicacias y no pretende favorecer a personas determinadas, hace pasible el proyecto de falta de ecuanimidad al omitir igual disposición respecto de los presidentes de tales tribunales.

Desde una perspectiva meramente formal, se hace presente que al no tratarse en rigor de una modificación a una norma de la Ley N°20.600, en lugar de concebirse como un numeral más del artículo único que modifica la misma, tendría que aparecer como un artículo transitorio aparte.

Octavo: Que es necesario tener presente que las mismas argumentaciones referidas al funcionamiento de esta nueva judicatura ambiental ya motivaron una modificación legal a la Ley N°20.600. En efecto, el 14 de mayo de 2014 se publicó la Ley N°20.749[5], cuyo objeto fue variar el sistema de subrogación de los Ministros que integran los Tribunales Ambientales, previsto por el artículo 10 de la Ley N°20.600, a efectos que los ministros letrados, en lugar de ser subrogados por un ministro perteneciente a otro tribunal ambiental, lo sean por un ministro perteneciente a la respectiva Corte de Apelaciones[6].

El fundamento principal explicitado para justificar esta modificación, era la conveniencia de uniformar las reglas de subrogación respecto de tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial y que tienen una composición similar, haciendo notar sus autores[7], que en el caso de otros tribunales especiales de estas mismas características, como son el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia[8] y el Tribunal de Propiedad Industrial[9], la subrogación que se efectúa

---

5 Modifica la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de subrogación.

6 En el caso del Primer Tribunal Ambiental, la subrogación se efectuará por Ministros de la Corte de Apelaciones de Antofagasta; en el caso del Segundo Tribunal Ambiental, por Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago y, en el caso del Tercer Tribunal Ambiental, por Ministros de la Corte de Apelaciones de Valdivia.

7 Senadores Alejandro García Huidobro, Baldo Prokurica, Ximena Rincón, Fulvio Rossi y Eugenio Tuma.

8 Dice el D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Economía, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. 211, en su artículo 11 inciso penúltimo, lo siguiente: "*Si por cualquier impedimento, el Tribunal careciere de integrantes titulares o suplentes para formar quórum, se procederá a su subrogación por ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Orgánico de Tribunales*".

9 Dice el D.F.L. N° 3, de 2006, del Ministerio de Economía, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Propiedad Industrial, en su artículo 17 bis F inciso 3°, lo siguiente: "*Si por*

es con un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva (en ambos casos, se trata de la Corte de Santiago). Sin embargo, tras este argumento formal expresado en la moción, había una diferencia relevante que explicaba la diversidad de criterios en materia de subrogación entre estos tribunales. En efecto, a diferencia de los Tribunales Ambientales, existe sólo un Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y un Tribunal de Propiedad Industrial. Por tanto, en estos casos, fácticamente no es posible subrogar a un Ministro con otro perteneciente a otro tribunal de la misma especie, por la sencilla razón que ese otro tribunal no existe.

La argumentación dada para crear los tribunales ambientales fue la especialidad, la reforma anterior permitió la integración con jueces ordinarios de las Cortes de Apelaciones, ahora se invoca nuevamente la especialidad. Resulta indispensable hacer un alto en el camino y evaluar detenidamente la materia.

Noveno: Que a su turno, la **p**ropuesta contenida en el Boletín N° 10.803-07 expresa fundamentaciones similares a la iniciativa anterior, destacando como objetivo la simplificación del sistema de nombramiento de los miembros de los tribunales ambientales, modificando el quórum exigido al Senado para la aprobación de la persona propuesta, rebajando de 3/5 a quórum calificado, esto es, mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, puesto que al decir de sus autores, tales exigencias conceden veto a la minoría, transformándose en prácticas no deseadas, como es la sustitución de criterios de excelencia por negociaciones políticas, estimando que es garantía suficiente la mayoría que se propone para obtener que la persona nombrada tenga la idoneidad necesaria para desempeñarse en esta jurisdicción especializada.

Por otra parte se busca extender las funciones de los ministros por seis meses, en tanto no se nombre su reemplazante, una vez vencido su periodo legal.

Décimo: Que el contenido del proyecto es doble:

---

cualquier impedimento, el Tribunal no tuviera quórum para funcionar en al menos una sala, se procederá a la subrogación por Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Orgánico de Tribunales".

a) Rebajar el quórum para la aprobación de los ministros de los tribunales ambientales por parte del Senado, y

b) Extender por seis meses en el ejercicio de sus funciones a los ministros, desde el cumplimiento del periodo para el que fueron nombrados, en el evento que no sea designado su reemplazante.

Undécimo: Que el quórum para la aprobación por el Senado de la propuesta del integrante de los Tribunales Ambientales efectuada por el Presidente de la República, se inscribe en la senda correcta en cuanto el nombramiento de los integrantes de la jurisdicción requiere un amplio debate por una parte, pero al mismo tiempo no se advierte la conveniencia de altos quórums, que devienen en las prácticas indicadas por los autores de la moción, circunstancias coincidentes con la crítica conocida al respecto que no es posible exigir mayores quórums para ratificar un nombramiento que para alejar a las personas de los cargos que ejercen por medio de una acusación constitucional.

Si bien se valora y podría compartirse el fundamento de la iniciativa, que dice que los *quórums supramayoritarios* tienen por origen y objeto principal la protección de derechos fundamentales, constituyendo un uso impropio de la herramienta su utilización en la elección de cargos públicos, se hace presente la necesidad de revisar íntegramente el sistema de nombramiento de los Ministros de Tribunales Ambientales, en particular, el rol que cumple el Senado. Es así como, si se revisan las normas que regulan el régimen de nombramiento de jueces y ministros, podemos concluir que la participación del Senado es muy excepcional, encontrándose sólo presente respecto de los Ministros de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

En efecto, dentro del Poder Judicial, sólo los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema son "*nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte, y con acuerdo del Senado*" (art. 78 inciso tercero de la Constitución).

Por su parte, los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones son "*designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema*" (art. 78 inciso sexto de la Constitución). Tratándose de los jueces letrados, estos son designados "*por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva*".

Ahora, en el caso de los tribunales especiales, que no forman parte del Poder Judicial, sólo en la integración del Tribunal Constitucional participan los tres Poderes del Estado. Conforme al artículo 92 de la Constitución, este tribunal se encuentra integrado por diez miembros, designados de la siguiente forma:

"a) Tres designados por el Presidente de la República.

b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Los nombramientos, o la propuesta en su caso, se efectuarán en votaciones únicas y requerirán para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda.

c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto.".

En los demás tribunales especiales ajenos al Poder Judicial, no participa el Congreso Nacional. Así por ejemplo:

a) En el **Tribunal de Defensa de la Libre Competencia**, su Presidente es designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes confeccionada por la Corte Suprema mediante concurso público de antecedentes. Los demás Ministros, por una parte, son designados por el Consejo del Banco Central previo concurso público de antecedentes, y por otra, por el Presidente de la República, a partir de una nóminas con tres postulantes

confeccionada por el Consejo del Banco Central, también mediante concurso público de antecedentes[10].

b) En el **Tribunal de Propiedad Industrial,** cada uno de sus miembros es nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de entre una terna propuesta por la Corte Suprema, confeccionada previo concurso público de antecedentes[11].

c) En los **Tribunales Tributarios y Aduaneros** (de composición unipersonal), el juez de cada tribunal es nombrado "por el Presidente de la República, de una terna propuesta por la respectiva Corte de Apelaciones"[12].

d) En el **Tribunal de Contratación Pública,** este estará "integrado por tres abogados designados por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, previas propuestas en terna hechas por la Corte Suprema"[13].

e) En el **Tribunal Calificador de Elecciones,** cuatro de sus cinco miembros son Ministros de la Corte Suprema designados por ésta mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva y el restante, es un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema (art. 95 de la Constitución).

f) En los **Tribunales Electorales Regionales,** uno de sus tres miembros es un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva,

10 Incisos primero y cuarto del artículo 6° del D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Economía, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. 211.
11 Inciso segundo del artículo 17 bis C del D.F.L. N° 3, de 2006, del Ministerio de Economía, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Propiedad Industrial.
12 Artículo 5° inciso primero de la Ley N°20.322, que Fortalece y perfecciona la Jurisdicción Tributaria y Aduanera.
13 Artículo 22 inciso segundo de la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y prestación de servicios.

elegido por ésta, mientras que los otros dos miembros son designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años (art. 96 de la Constitución).

La pregunta que debe responderse es si hay una razón suficiente para sujetar la designación de estos Ministros a un régimen similar y aún más complejo que aquel previsto para nuestros máximos tribunales de justicia, esto es: la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. Aparentemente, no es así.

Duodécimo: Que la limitación en seis meses de la extensión de funciones de los integrantes de los tribunales ambientales, desde el término del período para el cual fueron nombrados y en tanto no se designa a su reemplazante, se inscribe en lo que ha sido el proyecto antes comentado, pero contempla determinaciones que disminuyen sus cuestionamientos por el elemento temporal que se incorpora (seis meses) y reduce a la letra a) del artículo 12 de la Ley 20.600 los casos en que procede esa extensión, esto es, conclusión del período legal de su designación. Es por ello que corresponde precisar:

a) En cuanto al fondo, no parece conveniente ni eficaz la extensión del cargo de Ministro, hasta por seis meses, ante la falta de nombramiento de un Ministro reemplazante por parte de la autoridad, a efectos de intentar contribuir a resolver los problemas de integración de estos tribunales y asegurar la continuidad del servicio. Si se quiere ser consistente en la actividad legislativa respecto de los tribunales especiales, se podría sostener la necesidad de replicar la misma norma respecto de todos los tribunales colegiados integrados con jueces o ministros *temporales* (o con una permanencia en el cargo por un plazo determinado), como ocurre, por ejemplo con: el Tribunal Constitucional[14], el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia[15], el Tribunal de Propiedad Industrial[16] o el Tribunal de

14 Duran 9 años en el cargo, sin reelección salvo reemplazante menor 5 años.
15 Duran 6 años en el cargo renovables.
16 Duran 3 años, pudiendo ser designados por nuevos períodos sucesivos.

Contratación Pública[17]. Sin embargo, ninguno de estos tribunales tiene una regla de extensión en el cargo como la que se propone. En su lugar, en todos ellos (salvo el Tribunal Constitucional) los problemas de integración se resuelven a través de los Ministros suplentes. Lo mismo tendría que ocurrir con los Tribunales Ambientales, y si esto no es así, y ni aún la subrogación es suficiente, es porque existe un problema de fondo con esta institucionalidad.

b) Desde una perspectiva estrictamente formal, cabe observar que la norma que se propone es una norma permanente que debiera incorporarse al articulado de la Ley N°20.600, que *Crea Tribunales Ambientales* (en términos específicos, al artículo 12 de la ley sobre las "*Causales de cesación"*). Lo anterior, por cuanto sus efectos permanecen en el tiempo mientras ésta no sea derogada.

Décimo tercero: Que en términos globales, la idea de fondo que subyace en ambas iniciativas legales, en alguna medida, se relaciona con la discusión acerca de la necesidad en nuestro país de esta nueva judicatura ambiental y las dudas que existen al respecto.

Cabe recordar que, conforme al artículo 5° de la Ley N° 20.600, se dispuso la creación de tres Tribunales Ambientales, que son los siguientes:

a) El Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Antofagasta, y competencia territorial en las Regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo,

b) El Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Santiago, y competencia en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule y,

c) El Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Valdivia, y competencia 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.

Sobre el particular, es por todos conocido el retraso que ha existido en la instalación de los Tribunales Ambientales y, en particular, el que en la actualidad

17 Duran 5 años.

existe respecto del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta que, debiendo entrar en funcionamiento el pasado 28 de junio de 2013 (doce meses después de la publicación de la ley[18]), aún no lo hace[19], no obstante que se han enviado las quinas por esta Corte Suprema al Ejecutivo para que haga la propuesta al Senado de la República.

Ante esta realidad, lo acertado es preguntarse por las razones de fondo que han propiciado esta situación, planteándose[20] que ello ocurre a causa del 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 Senado). Si bien podría llegar a compartirse esta afirmación, no parece ser una razón suficiente. Más bien, podría pensarse que la causa del retraso en la instalación del tribunal, eventualmente, se vincularía con las dudas que existirían entorno a la necesidad de esta nueva judicatura, o, a lo menos, en cuanto a la cantidad de tribunales de esa naturaleza, argumentaciones que se podría desprender del análisis de la información estadística contenida en las cuentas anuales del Segundo y Tercer Tribunal Ambiental, como por el elevado costo que tiene para el Estado la tramitación de cada causa sometida al conocimiento de esta jurisdicción especial.

Décimo cuarto: Que es necesario tener presente que conforme al artículo tercero transitorio de la Ley N°20.600, "*En el plazo que medie entre la entrada en funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental y la instalación del Primer y*

18 Ley 20.600. Artículo segundo transitorio. "*La instalación del Primer Tribunal Ambiental y del Tercer Tribunal Ambiental se efectuará en el plazo de doce meses contado desde la publicación de esta ley.*

Para estos efectos los concursos para el nombramiento de los ministros de dichos tribunales deberán realizarse dentro del plazo de dos meses contado desde la publicación de esta ley, en la forma dispuesta en el artículo 2º".

19 El Tercer Tribunal Ambiental debió instalarse en la misma fecha (28 de junio de 2013). Sin embargo, se instaló administrativamente el 7 de octubre del 2013, e inició su función jurisdiccional recién el 9 de diciembre del mismo año.

20 Tal como lo indica la presente iniciativa legal, y como también se señaló en los antecedentes de la moción parlamentaria que dio lugar a la Ley N°20.749, que Modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en materia de subrogación.

Tercer Tribunal Ambiental la competencia quedará radicada en el Segundo Tribunal Ambiental.". En otras palabras, conforme a esta norma, durante la mayor parte del año 2013, todas las causas del país de competencia de estos tribunales se radicaron en el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, todo lo cual no produjo inconvenientes como judicatura única a nivel nacional.

A partir de diciembre de 2013, con la entrada en funcionamiento del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, la competencia territorial del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago ha quedado circunscrita desde la Región Arica y Parinacota por el norte, hasta la región del Maule por el sur (zonas norte y centro).

Conforme a los antecedentes entregados en el discurso del Presidente del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago (efectuado con motivo de la última cuenta anual sobre el funcionamiento del tribunal[21]), la distribución territorial de las causas ingresadas en el periodo 2013 a 2016, destaca que el 71% de las causas de ese tribunal provienen de la zona centro y sólo el 24% de la zona norte[22]. Expresado en números, durante toda la vigencia del sistema, sólo 39 causas han tenido su origen en la zona norte, ámbito territorial que correspondería al Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta, que aún no se instala. Este tema es relevante a ser considerado, esto es, si resulta acertado instalar un tribunal para el conocimiento de 39 procesos.

Décimo quinto: Que el cuadro que sigue, da cuenta de la distribución territorial de causas ingresadas por año en el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago.

	2013	2014	2015	2016	Total
Macro zona norte	12	15	9	3	39
Macro zona centro	13	37	39	27	116

21 ASENJO, Rafael. Cuenta Tribunal Ambiental de Santiago (Periodo 2013 – 2015). P. 4. Documento *on line:* http://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2016/03/Cuenta-016_TribunalAmbientalSantiago.pdf (Consultado el 20 de Julio de 2016).

22 El restante 5% proviene de la macro zona sur, y corresponde a las causas que ingresaron el año 2013, antes de que el tercer Tribunal Ambiental entrara en funcionamiento).

Macro zona sur	9				9
Total	34	52	48	30	164

Estas cifras agrupan todo tipo de materias, desde la reclamación de decisiones administrativas y demandas por reparación de daño ambiental, hasta la autorización previa de medidas provisionales y suspensiones decretadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, o decisiones administrativas de ésta, elevadas en consulta. Si se desglosan más las cifras, se aprecia que en el periodo 2013[23] a 2015[24], en todo el país han ingresado en promedio 49[25] causas anuales. La mayoría son reclamaciones de actos administrativos (37 en promedio). Las demandas de reparación por daño ambiental son solo 11 en promedio. El resto, está constituido principalmente por autorización de medidas provisionales y suspensiones decretadas por la Superintendencia del Medio Ambiente.

	2013[26]	2014[27]		2015[28]		2016[29]	
Reclamaciones	19	46		46		15	
		38	8	31	15	15	S/A
Ddas. por daño ambiental	7	11		15		6	
		7	4	5	10	6	S/A
Solicitudes de	6	9		16		9	

23 El 2° Tribunal Ambiental de Santiago inició sus actividades jurisdiccionales a partir del 4 de marzo de 2013.
24 El año 2016 no se puede considerar.
25 El año 2013: 34 causas; el 2014: 67 y el 2015: 77.
26 Durante ese año, el tribunal tenía competencia en todo el país.
27 Con competencia en macro zonas norte y centro.
28 Ídem.
29 Ídem.

autorización de la SMA		6	3	10	6	9	S/A
Consultas de la SMA	2	1		0		0	
		1	0	2	0	0	S/A
	2° Trib. Ambiental	2° Trib. Ambiental	3° Trib. Ambiental	2° Trib. Ambiental	3° Trib. Ambiental	2° Trib. Ambiental	3° Trib. Ambiental

En cuanto al término de las causas, el Segundo Tribunal Ambiental registra en todo este periodo (2013 a marzo de 2016) 28 sentencias por reclamaciones de ilegalidad (en ellas se agrupan 45 causas) y otras 4 sentencias por demandas de reparación por daño ambiental. Una cantidad de casos similar concluyen por otras razones[30].

En lo que está referido al término de causas, el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, en el año 2014 (según su cuenta anual), registra un total de **cinco** sentencias, de las cuales sólo **una** es calificada como "sentencia definitiva"[31]. Las otras cuatro son "sentencias interlocutorias", por lo que en estricto rigor constituirían "otros términos". En el año 2015, son **once** los casos concluidos por sentencia. Diez reclamaciones de los años 2014 y 2015 fue divido por el número total de causas ingresadas en cada unidad por año.

Los beneficios de usar este criterio de costo son:

- Las causas ingresadas son una variable exógena a cada Tribunal, esto es, como carga de trabajo no pueden ser influenciadas por el Tribunal (prácticamente en ninguna dimensión).
- El tipo de tramitación y dificultad o complejidad requerida es desconocido previo el ingreso. Posterior al ingreso se puede desglosar en criterios tales como baja, mediana o alta complejidad, que desde un punto de vista

30 Hay 26 reclamaciones cuya tramitación finalizó por "otro tipo de término", y en materia de reparación de daño ambiental, 2 terminaron por "conciliación" y 8 por "otros términos". ASENJO, Rafael. Cuenta Tribunal Ambiental de Santiago (Periodo 2013 – 2015). Op. cit. P. 5.
31 Rol R-2-2014.

económico debiesen tener ponderaciones distintas, no obstante, el criterio equitativo no considera dicha diferenciación y compensa las diferencias.

- Hace comparable entre Tribunales los costos medios por ingreso, evidenciando cuál estructura de costos es más eficiente por aspectos estructurales internos y/o por factores externos al Tribunal.

Para este análisis de costos se usaron los registros publicados por cada Tribunal en sus cuentas públicas de los años 2014 y 2015.

Santiago: ilegalidad y una sola por demanda de daño ambiental.

Todo lo anterior corresponde tenerlo en consideración a la hora de ponderar reformas legales respecto de tales tribunales, sin hacer referencia a la fecha de ingreso de las causas en actual tramitación y respecto de las que no se ha pronunciado sentencia de término.

Décimo sexto: Que en una aproximación operativa al costo de funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago y del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, se usará un criterio de asignación equitativa por causa ingresada por tribunal y año, es decir, el monto total del gasto incurrido por cada Tribunal Ambiental (Santiago y Valdivia), para

- Santiago: http://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2016/03/Cuenta-2016_TribunalAmbientalSantiago.pdf
- Valdivia: http://www.tercertribunalambiental.cl/cuentas-anuales/

Se consideraron los registros de los años 2014 y 2015 para cada Tribunal por las siguientes razones:

- El Tribunal Ambiental de Valdivia fue creado el año 2013 formalizándose su funcionamiento el día 9 de Diciembre de ese año. Por esta razón se excluyó este año del análisis.
- Se excluyó información relativa al año 2016, dado que está en curso.

Tribunal Ambiental de Santiago

Actividad Jurisdiccional

2014-2015

Tipo de Ingreso	2014	2015
Reclamaciones	38	31
Demandas pro daño ambiental	7	5
Solicitudes SMA	6	10
Resoluciones SMA en consulta	1	2
Total	**52**	**48**

Gestión Financiera

2014-2015

Driver de Costo	2014	2015
Gasto en personal	$ 952.033	$ 1.007.484
Gasto en bienes y servicios	$ 592.449	$ 636.906
Prestaciones de seguridad social	$ 1.447	$ -
Adquisición de activos no financieros	$ 9.634	$ 13.301
Total	**$ 1.555.563**	**$ 1.657.691**

Nota: Cifras en miles de pesos.

Costo por Causa Ingresada

2014-2015

Tribunal Ambiental	2014	2015
Santiago	$ 29.915	$ 34.535

Nota: Cifras en miles de pesos.

Tribunal Ambiental de Valdivia

Actividad Jurisdiccional

2014-2015

Tipo de Ingreso	2014	2015
Reclamaciones	8	15
Demandas pro daño ambiental	4	10
Solicitudes SMA	3	6
Total	**15**	**31**

Gestión Financiera

2014-2015

Driver de Costo	2014	2015
Gasto en personal	$ 739.956	$ 898.057
Gasto en bienes y servicios	$ 352.969	$ 508.424
Prestaciones de seguridad social	$ 4.657	$ -
Adquisición de activos no financieros	$ 102.078	$ 5.419
Servicio de la deuda	$ 16.743	23.339
Total	**$ 1.216.403**	**$ 1.435.239**

Nota: Cifras en miles de pesos.

Costo por Causa Ingresada

2014-2015

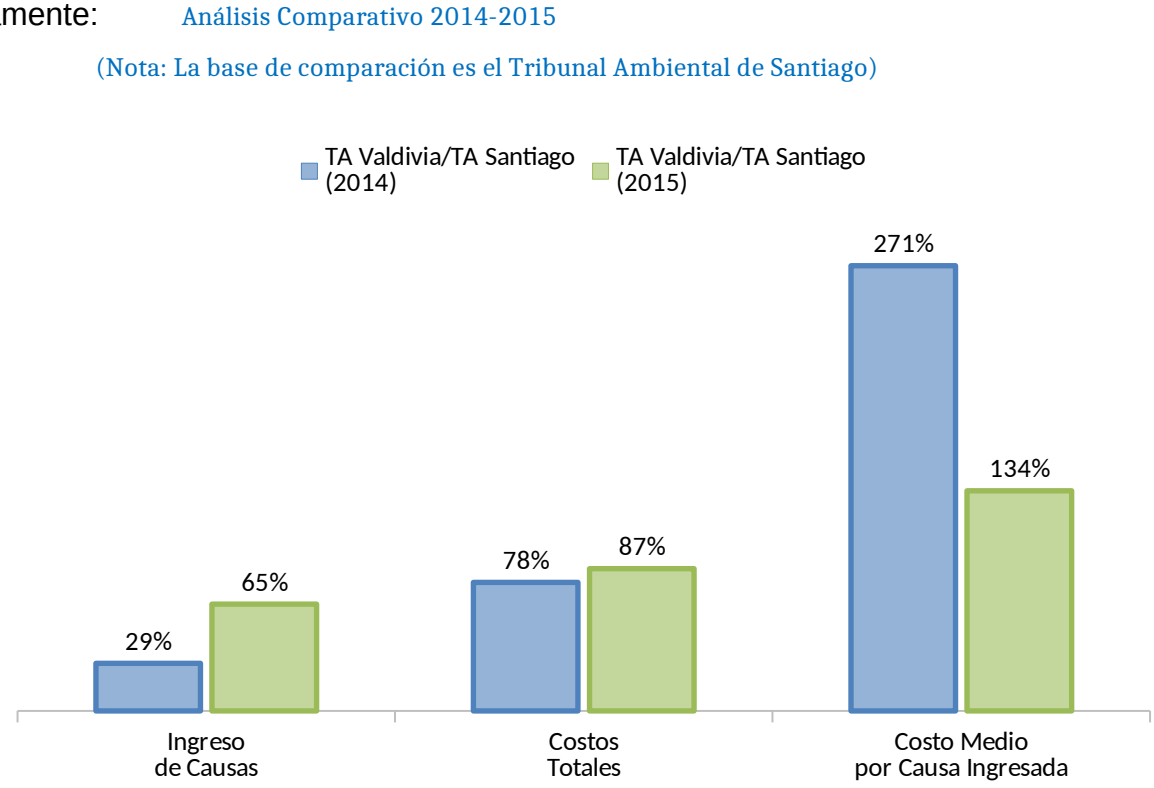
Tribunal Ambiental	2014	2015
Valdivia	$ 81.094	$ 46.298

Nota: Cifras en miles de pesos. Se excluyó 1 ingreso (Otros), para el año 2014.

Décimo séptimo: Que de acuerdo a los registros presentados, se tiene lo siguiente:

- En términos agregados, el Tribunal Ambiental de Santiago tiene una estructura de costos más elevada que el Tribunal Ambiental de Valdivia, no obstante al presentar un mayor número de ingreso de causas, el costo asociado a cada causa ingresada es menor.

Gráficamente:



Observaciones

Es necesario consignar que el criterio de evaluación utilizado sólo considera aquellos costos que fueron trazables, en este caso, sólo se consideran los costos de funcionamiento de cada Tribunal Ambiental.

No entran en el análisis consideraciones asociadas a los costos no observables, ni costos sociales asociados a la tramitación de las causas.

Tampoco se consideran costos generados por la gestión del Tribunal.

Costo por causa ingresada a Nivel Nacional: Con los 2 Tribunales existentes

Para tener una referencia a nivel nacional del costo de una causa ingresada a alguno de los 2 Tribunales Ambientales del país operativos, es que se hace el siguiente ejercicio.

No entran en el análisis consideraciones asociadas a los costos no observables, ni costos sociales asociados a la tramitación de las causas.

Tampoco se consideran costos generados por la gestión del Tribunal.

a. Tribunal Ambiental de Valdivia

Actividad Jurisdiccional a Nivel Nacional

2014-2015

	2014	2015
Total ingresos: Santiago + Valdivia	67	79

Gestión Financiera

2014-2015

	2014	2015
Total gastos: Santiago + Valdivia	$ 2.771.966	$ 3.092.930

Nota: Cifras en miles de pesos.

Costo por Causa Ingresada a Nivel Nacional

2014-2015

	2014	2015
Costo por causa ingresada a nivel nacional	$ 41.373	$ 39.151

Nota: Cifras en miles de pesos.

Existe una distorsión en las cifras debido que se están comparando cifras de años distintos.

Ajustando por la inflación del año 2014 (4,4%), se tiene:

Costo por Causa Ingresada a Nivel Nacional Ajustado por Inflación

2014-2015

	2014	2015
Costo por causa ingresada a nivel nacional	$ 41.373	$ 37.501

Nota: Cifras en miles de pesos y equivalentes tomando como base el año 2014.

El aumento de causas ingresadas el año 2015 supera proporcionalmente el aumento en los costos para el mismo año, tomando como base el año 2014, razón por la cual el costo medio por causa a nivel nacional es menor para el año 2015 que para el año 2014.

Costo por causa ingresada a Nivel Nacional: Considerando los 3 Tribunales Ambientales previstos por el legislador

Para responder a la pregunta: ¿cuánto constaría una causa ingresada a un Tribunal Ambiental, asumiendo que ahora operaría un nuevo Tribunal con esta competencia cuya instalación se encuentra pendiente (Tribunal Ambiental de Antofagasta)?, habría que hacer el cálculo haciendo algunos supuestos. Estos serían:

- La aparición de un nuevo Tribunal Ambiental no generaría nuevos ingresos, sino que produciría una redistribución de éstos.

- La orgánica del nuevo Tribunal se ajusta exactamente a lo definido en la Ley 20.600. Además se estipula que no habrá contratación a honorarios de otros cargos distintos a los definidos en la Ley señalada.

Planta del Tribunal Ambiental de Antofagasta según Ley 20.600

Cargo	Grado	Cargos	Monto en $
Ministro Titular	1	3	$ 25.959
Ministro Suplente	1	2	$ 8.653
Secretario Abogado	4	1	$ 5.890
Relator Abogado	5	1	$ 5.470
Relator Abogado	6	1	$ 3.955
Profesional Universitario del ámbito Económico	5	1	$ 4.294
Profesional Universitario del ámbito Ciencias	6	1	$ 3.955
Jefe Oficina de Presupuesto	14	1	$ 1.828
Oficial 1°	16	1	$ 1.347
Oficial de Sala	17	1	$ 1.057
Auxiliar	20	1	$ 610
Total Planta (mensual) **Total Planta (anual)**		**14**	**$ 63.018** **$ 756.216**

Nota: Cifras en miles de pesos 2015 según tabla: Escala de Remuneraciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, a cuyo personal se asimilan los integrantes y funcionarios de los Tribunales Ambientales.

- La renta a percibir por cada uno de los funcionarios del Tribunal están expresadas en moneda para el 2015. Lo que se hará es calcular un promedio con los registros 2015 para los 2 Tribunales existentes (Santiago y Valdivia), tal que se pueda estimar el costo total a partir de la proporción del costo en RRHH.
- Para el año 2015, y considerando el caso del Tribunal Ambiental de Santiago, el costo en RRHH ascendió al 61% del costo total de operación. Mientras que para el mismo año, el en caso del Tribunal Ambiental de Valdivia, el costo en RRHH ascendió al 63% del costo total de operación. En promedio, el costo en RRHH sería para el caso del Tribunal de Antofagasta de un 62%. Esto es, si el costo en RRHH para este Tribunal para el año 2015 hubiese sido $ 756.216, el costo total hubiese ascendido a $ 1.219.703.

Con todo lo anterior, si es que el 2015 hubiesen operado los 3 Tribunales Ambientales, el costo medio de cada causa ingresada hubiese sido el siguiente:

Actividad Jurisdiccional a Nivel Nacional 2015

Considerando 3 Tribunales Ambientales

	2015
Total ingresos: Santiago + Valdivia + Antofagasta	79

Gestión Financiera a Nivel Nacional 2015

Considerando 3 Tribunales Ambientales

	2015
Total gastos: Santiago + Valdivia + Antofagasta	$ 4.312.633

Nota: Cifras en miles de pesos.

Costo por Causa Ingresada a Nivel Nacional 2015

Considerando 3 Tribunales Ambientales

	2015
Costo por causa ingresada a nivel nacional	**$ 54.590**

Nota: Cifras en miles de pesos.

Décimo octavo: Que las precedentemente anotadas son las observaciones que a esta Corte merecen los textos consultados.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expresados** los proyectos de ley que modifican la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Se deja constancia que el Ministro señor Cerda no comparte los fundamentos 4° y 13° a 17°; el primero, porque no ve óbice a eliminar la exigencia que el presidente sea abogado; los restantes, porque escapan al ámbito propio del artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con la especificidad de la consulta que se absuelve.

Ofíciese.

PL-31-2016 y PL-33-2016”

Saluda atentamente a V.S.

HUGO DOLMESTCH URRA
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario