

Santiago, once de junio de dos mil veinticinco

**VISTOS Y CONSIDERANDO,**

**I. CONFLICTO PLANTEADO Y SUS ANTECEDENTES**

**PRIMERO:** El Comité de Ministros, actuando a través de la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 incisos primero, N°12, y decimoséptimo de la Constitución Política de la República y en los artículos 32 N°2 y 112 a 116 del párrafo 11 del Título II de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, con fecha 23 de marzo de 2025 promueve ante esta Magistratura (fs. 1) contienda de competencia entre dicho Comité de Ministros y el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta (en adelante e indistintamente “1TA”), atribuyéndose para sí la competencia que reclama.

**SEGUNDO:** En virtud de lo dispuesto en el artículo 93 N°12 de la Constitución Política de la República, esta Magistratura debe resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado. El conocimiento y resolución de tales contiendas está asignado a una de las salas de este Tribunal, según lo que dispone el numeral 2 del artículo 32 de la ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional.

De esta forma la Presidenta de esta Magistratura ordenó que se diera cuenta en la Segunda Sala de la contienda de competencia promovida en estos autos. Por resolución de 25 de marzo de 2025, previo a resolver sobre su admisibilidad, se confirió traslado al 1TA (fs. 886), el que fue evacuado por éste el 4 de abril de 2025 (fojas 1210). Declarada ya su admisibilidad mediante resolución de 15 de abril de 2025 (fs. 1683), suspendido el procedimiento seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol N° Ambiental-2-2025 y en causa Rol N° R-95-2023 sustanciada ante el 1TA, se dio traslado a dicho tribunal, el cual fue evacuado por éste a fojas 1694. Previa vista de la causa el día 30 de mayo de 2025 y certificación del acuerdo, esta sentencia busca resolver el referido asunto sometido a su decisión.

**TERCERO:** En la comprensión del asunto debatido cabe tener presente, en primer lugar, que el requerimiento del Comité de Ministros sostiene que, por medio de su resolución de 17 de febrero de 2025, el Primer Tribunal Ambiental se atribuye potestades discrecionales que el artículo 30 de la ley N° 20.600 otorga exclusivamente al Comité de Ministros, arrogándose así una competencia que no posee, contraviniendo con ello no sólo dicho precepto legal sino que el artículo 20 de la Ley N° 19.300 y los artículos 6, 7 y 76 de la Constitución.

Explica al efecto que, por una parte, el artículo 20 de la ley 19.300 dispone que corresponderá al Comité de Ministros conocer de las reclamaciones que se deduzcan en contra de la resolución que rechaza o establece condiciones o exigencias a un estudio de impacto ambiental, otorgándole un amplio margen de discrecionalidad para apreciar los antecedentes que funden su decisión. Por su parte, los Tribunales Ambientales tienen competencia para revisar la legalidad de las decisiones del Comité de Ministros, según lo establecido en los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la ley N° 20.600. No obstante, tal

competencia encuentra sus límites en el artículo 30 de ley N°20.600, por cuanto los contenidos de la decisión judicial no podrán ser determinados a través de la anulación o modificación del acto sino que son de carácter discrecional. Explica que la resolución del 1TA, de 17 de febrero de 2025, que resuelve la solicitud de cumplimiento incidental de la sentencia de 9 de diciembre de 2024 –fallo que acogió la reclamación presentada por el Titular del proyecto Dominga en contra del acuerdo N° 1, de 2023, del Comité de Ministros el cual, a su vez, acogió las reclamaciones en contra de la RCA N° 161, de 2021, que calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del referido proyecto– ordenó modificar los considerandos 12, 13 y 15, y los puntos 2, 6, 16, 17, 18 y 19 de la parte resolutive de la resolución exenta 20259910145/2025, de 14 de enero de 2025, dictada por la Directora Ejecutiva del SEA en cumplimiento del acuerdo adoptado por el Comité de Ministros de 8 de enero de 2025 en sesión extraordinaria. Tal resolución del 1TA estableció que el Comité de Ministros habría cumplido sólo parcialmente la sentencia de 9 de diciembre de 2024, ya que las dos causales de rechazo del proyecto acogidas por el Comité de Ministros en su última revisión, cuales son “la exclusión injustificada de observaciones de CONAF respecto a biodiversidad y flora, incluyendo especies protegidas; y la insuficiencia del Plan de Contingencias frente a posibles derrames de hidrocarburos en una zona de alto valor ambiental”, según el 1TA, “excedieron lo dispuesto por el Tribunal, circunstancia que constituye un incumplimiento a la sentencia dictada en esta causa, en tanto se refiere a materias que no fueron objeto de control, las cuales no pueden ser añadidas en sede de cumplimiento de un fallo judicial” (c. 69°) (f. 1.216-1.217).

Según la requirente, la consideración de tal cumplimiento parcial supone una intromisión en aspectos o contenidos discrecionales de la decisión, toda vez que, en primer lugar, la facultad para ponderar los antecedentes que aparecen a lo largo del procedimiento de evaluación ambiental, conforme lo señalado en el referido art. 30 de la ley 20.600, es de potestad exclusiva y excluyente del Comité de Ministros, no pudiendo ser reemplazado en ningún caso por el 1TA, lo que da origen, a la contienda de competencia. En efecto, al acoger la reclamación en contra del acto del Comité de Ministros el Tribunal Ambiental sólo puede anular el acto ilegal y ordenar su modificación, excluyéndose una revisión de sustitución o reemplazo como es la que efectúa la resolución.

En segundo lugar, se deduce contienda de competencia por la orden que el Primer Tribunal Ambiental da a la Dirección Ejecutiva del SEA, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité de Ministros, de dictar un acto complementario que se pronuncie sobre el fondo del acuerdo anulado del Comité de Ministros, ajustándose a lo establecido en la misma resolución dentro del plazo de décimo día, contando desde que ella quede firme y ejecutoriada. Argumenta que, si bien dictar el acto que decide sobre el cumplimiento incidental está dentro del ámbito de las competencias del 1TA, su actuar ha sido ejercido de un modo lesivo con las atribuciones legales que tiene el Comité de Ministros y la Dirección Ejecutiva del SEA, bajo el pretexto de que las facultades del Comité de Ministros se encontrarían extinguidas por encontrarse en una instancia de cumplimiento de una sentencia definitiva. Lo anterior conduce además a que la Dirección Ejecutiva del SEA infrinja las disposiciones establecidas en la ley 19.300, al forzarla a atribuirse facultades y prerrogativas que no tiene, ya que ésta sólo ejecuta los acuerdos que adopte el Comité sin que tenga las facultades decisorias del órgano colegiado, el cual ejerce un control de legalidad y de mérito, oportunidad y conveniencia de la resolución impugnada.

Teniendo presente que la deferencia administrativa constituye un verdadero límite a la competencia revisora de los Tribunales Ambientales en el ejercicio de su control de legalidad, el requerimiento sostiene que éstos no pueden reemplazar el contenido de las decisiones de la Administración. En tal sentido finaliza sosteniendo que el 1TA invade las potestades que se entregan a la Administración del Estado, pues, por un lado, se entromete en los aspectos discrecionales que le están entregados al Comité de Ministros, ya que su pronunciamiento limita de tal forma el contenido de la resolución que ordena dictar que no permite un razonamiento que derive en una tesis distinta de la delimitada por el órgano jurisdiccional; y, por otro lado, su orden a la Dirección Ejecutiva del SEA, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité de Ministros, invade una competencia privativa del órgano administrativo encargado de resolver las reclamaciones.

**CUARTO:** Evacuando traslado (fs. 1210), el 1TA solicita el rechazo de la contienda de competencia impetrada por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental por no ser efectiva la intromisión del Primer Tribunal Ambiental en las potestades evaluadoras del Comité de Ministros. Arguye que su actuación deviene del legítimo ejercicio de las facultades de imperio derivadas de una sentencia definitiva que causa ejecutoria, en la etapa de cumplimiento del fallo. En tal sentido afirma que ha actuado con estricto apego a la legalidad, a su competencia, al derecho procesal que le rige tanto en su especialidad como en la supletoriedad del Código de Procedimiento Civil, como también al objeto y al fin para el cual fue creado, esto es, revisar a solicitud de parte la legalidad de aquellos actos de la administración que sean reclamados por la ciudadanía.

Expone que la sentencia de 9 de diciembre de 2024 declaró nula la resolución de 29 de junio de 2023 del Comité de Ministros y le ordenó que dictara una nueva resolución que se pronunciara sobre las 26 reclamaciones deducidas en contra de la RCA N° 161/2021 por ministros que no se encuentren inhabilitados dentro del plazo de 15 días, término que vencía el 31 de diciembre de 2024. Al efecto explica que el Comité de Ministros no cumplió en tiempo con lo ordenado, habiendo efectuado tan sólo actos preparatorios dentro del plazo, como tampoco cumplió con dictar el acto de reemplazo de acuerdo con el marco, contexto y borde dictaminado en la referida sentencia. Sostiene, asimismo, que dicho Comité pudo revisar el acto administrativo reclamado para desplegar todas y cada una de sus potestades, pero que, una vez ya ejercido el control judicial sobre la actuación administrativa, sale de su esfera de competencia natural, para luego -al dictarse sentencia- retornar a él, pero ya no como el mismo acto y tampoco con una competencia “renovada”, “actualizada” o “reinventada”. Afirma, en tal sentido, que ahora se está frente a lo dispositivo de un fallo que dispone la dictación de un acto de reemplazo por considerarse que, al ejercer sus potestades, el ente administrativo actuó en forma incorrecta.

Por las razones expuestas, sostiene que no le cabe al órgano administrativo más que cumplir la sentencia o, en caso de que su sentido y alcance no satisfaga sus intereses, ejercer los recursos procesales que le franquea la ley.

**QUINTO:** Para la debida comprensión del conflicto se hace necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes sobre la tramitación del proyecto Dominga tanto en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como en la judicatura ambiental y en la ordinaria:

- 1) La construcción y operación del proyecto minero y portuario, de extracción y procesamiento de hierro con cobre como subproducto, denominado “Dominga”,

que se localizará en el borde costero y cordillera de la costa de la comuna de la Higuera, provincia de Elqui, Región de Coquimbo y cuyo Titular es Andes Iron SpA, ingresó al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEA) un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) con fecha 13 de septiembre de 2013. Luego de dicha presentación se inició un primer período de participación ciudadana que se extendió desde el 2 de octubre hasta el 30 de diciembre de 2013, después se fijó otra etapa de participación ciudadana que se extendió desde el 26 de noviembre de 2014 hasta el 9 de enero de 2015, abriéndose un nuevo proceso de participación ciudadana entre el 16 de noviembre de 2016 hasta el 29 de diciembre de 2016.

- 2) Luego de que con fecha 24 de febrero de 2017 el SEA de la Región de Coquimbo dictara el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) mediante el cual recomendó la aprobación del proyecto, el 14 de marzo de 2017 éste fue calificado en forma desfavorable por la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de la Región de Coquimbo (RCA N° 25/2017).
- 3) Se presentaron cinco reclamaciones para impugnar esta última decisión: una por parte del Titular del proyecto y cuatro por parte de observantes de participación ciudadana (PAC).
- 4) El Comité de Ministros, mediante res. Exenta N° 1146/2017, de 13 de octubre de 2017, del Director Ejecutivo del SEA, actuando en su calidad de Secretario del Comité de Ministros para ejecutar su acuerdo N° 08/2017, mantuvo la calificación desfavorable del proyecto al rechazar el reclamo del Titular y acoger parcialmente las alegaciones de los observadores PAC.
- 5) En contra de la resolución N° 1146 el Titular presentó una reclamación ante el 1TA, tramitado bajo el rol N° R-1-2017. Mediante sentencia de 27 de abril de 2018, el 1TA acogió dicho reclamo, anuló la resolución N° 1146 y ordenó retrotraer el procedimiento del EIA a una etapa posterior al ICE, para que procediera una nueva votación por parte del COEVA de Coquimbo.
- 6) La Corte Suprema dictó sentencia con fecha 26 de septiembre de 2019, mediante la cual se pronunció sobre cinco recursos de casación en la forma y en el fondo de terceros coadyuvantes e independientes interpuestos en contra de la citada sentencia del 1TA, de 27 de abril de 2018, acogiendo tres de los recursos de casación interpuestos. En sentencia de reemplazo, la misma Corte ordenó al 1TA para que, a través de ministros no inhabilitados, se pronunciara sobre el fondo del asunto debatido vinculado a las siguientes materias sobre las cuales había resolución: carácter completo de los antecedentes del proyecto, la estricta evaluación ambiental del mismo y la refutación de los antecedentes técnicos esgrimidos por el Comité de Ministros para rechazar el proyecto.
- 7) Cumpliendo con lo ordenado, el 1TA, mediante sentencia de 16 de abril de 2021, acogió la reclamación del Titular, anuló la resolución 1146 del Comité de Ministros y la resolución exenta 25/2017 de la COEVA y ordenó retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a una etapa posterior a la dictación del ICE, de 24 de febrero de 2017, para que se proceda a una nueva votación por el COEVA de Coquimbo ajustada a derecho.
- 8) En contra de la sentencia de 16 de abril de 2021 se interpusieron 3 recursos de casación en la forma y en el fondo y 14 de fondo ante la Corte Suprema por observadores PAC.

- 9) En cumplimiento de la sentencia de 16 de abril de 2021, se llevó a cabo una nueva calificación ambiental por parte del COEVA de Coquimbo, la cual mediante RCA N° 161, de 24 de agosto de 2021, calificó favorablemente el EIA del proyecto Dominga.
- 10) La Corte Suprema, en sentencia de su Tercera Sala, de 18 de mayo de 2022 (Rol 36972-2021), rechazó los recursos de casación en el fondo y en la forma en contra de sentencia de 16 de abril de 2021, porque “no se está ante una sentencia definitiva que pueda ser revisable por esta Corte, pues la recurrida no establece una decisión final en el proceso de evaluación ambiental sobre que recae sino, al contrario, deja pendiente su resolución a la autoridad administrativa” (c. 17°), expresando que la citada sentencia del 1TA “ha dejado a salvo tanto las pretensiones del titular reclamante como las de los recurrentes de casación para que, respecto de la decisión de la COEVA respectiva, interpongan las reclamaciones administrativas que estimen en derecho correspondan para ante el Comité de Ministros, aportando los antecedentes que consideren relevantes para sustentarlas” (c. 14°).
- 11) Se interpusieron 26 reclamaciones administrativas de observantes PAC en contra de RCA N° 161/2021 de la COEVA de Coquimbo ante el Comité de Ministros, de las cuales 12 fueron admitidos a trámite.
- 12) Mediante Resolución N° 202399101517, de 29 de junio de 2023, de la Directora Ejecutiva del SEA actuando como Secretaria del Comité de Ministros, recogiendo el acuerdo N° 1/2023 de dicho Comité que la fundó, acogió los recursos de reclamación de los observantes PAC, revirtió la decisión de la COEVA y calificó ambientalmente desfavorable el EIA.
- 13) El 1TA, en causa Rol N° R-95-2023, mediante sentencia de 9 de diciembre de 2024, acogió la reclamación del art. 17 N° 5 de la ley 20.600 deducida por el Titular en contra de la referida resolución N° 203399101517, resolvió dejarla sin efecto sin retrotraer el procedimiento administrativo, sosteniendo que ella es ilegal porque el Comité de Ministros omitió e incumplió lo establecido en su sentencia de 16 de abril de 2021, firme y ejecutoriada, al haber sido rechazados los recursos de casación interpuestos en su contra; infringió los principios de imparcialidad y confianza legítima porque sesionó con ministros que ya habían dado su parecer; resolvió fuera del plazo fatal establecido en el art. 20 de la ley 19.300; y, en fin, se fundó en vicios descartados por la sentencia de 16 de abril de 2021. Finalmente, ordenó que se dictara una nueva resolución en su reemplazo por el Comité de Ministros pronunciándose respecto de las reclamaciones deducidas en contra de la RCA 161/2021 pero cumpliendo lo dispuesto tanto en la sentencia de 16 de abril de 2021 como en la propia sentencia de 9 de diciembre de 2024, para lo cual tal resolución debía dictarse por ministros no inhabilitados y dentro del plazo de 15 días, y ajustándose a una serie de consideraciones contenidas en su parte resolutive.
- 14) En contra de la sentencia de 9 de diciembre de 2024, la Dirección Ejecutiva del SEA interpuso recursos de casación en la forma y fondo ante la Corte Suprema los que se encuentran pendientes de resolver.
- 15) Por medio de resolución de 24 de diciembre de 2024, el 1TA tuvo por interpuestos los referidos recursos de casación y rechazó suspender los efectos de la sentencia recurrida mientras no se resolviera la casación, desestimando, asimismo, el 30 de diciembre de ese año, la reposición en contra de la resolución que rechazó la suspensión de los efectos del fallo impugnado.

- 16) Al no darse cumplimiento a la sentencia de 9 de diciembre de 2024 por el Comité de Ministros dentro del ya indicado plazo de 15 días, el 6 de enero de 2025 el Titular solicitó al 1TA su cumplimiento incidental. Mediante resolución de 7 de enero, el tribunal ambiental resolvió “conforme con lo previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, como se pide al cumplimiento incidental de la sentencia, con citación”.
- 17) Con fecha 8 de enero de 2025, mediante acuerdo N° 1/2025, el Comité de Ministros se pronunció sobre las materias de las reclamaciones de observadores PAC no abordadas por el fallo de 9 de diciembre de 2024; cumplió parte de la sentencia; acogió las siguientes dos reclamaciones en contra de la RCA N° 161/2021: a) exclusión injustificada de observaciones de Conaf sobre las especies Algarrobilla y Pacul, y b) insuficiencia del plan de contingencias en relación con posibles derrames de hidrocarburos, temas que no habrían sido abordados en la res. 2023399101517; rechazó las 10 reclamaciones restantes; y, en fin, calificó desfavorablemente el EIA por no cumplir con la normativa ambiental aplicable.
- 18) Mediante resolución exenta N° 20259910145, de 14 de enero de 2025, del Director Ejecutivo del SEA en su calidad de Secretario del Comité de Ministros, que llevó a efecto el acuerdo N° 1/2025 del citado Comité, se pone fin al procedimiento de reclamación contra el proyecto Dominga. Con esa misma fecha el SEA se opuso al cumplimiento incidental de la sentencia mediante la excepción de pago consagrada en el art. 234 del Código de Procedimiento Civil, sosteniendo que la nueva decisión el Comité de Ministros se habría ajustado a lo dispuesto en las sentencias de 9 de diciembre de 2024 y de 16 de abril de 2021.
- 19) El 1TA, mediante resolución de fecha 17 de febrero de 2025, resolvió acoger parcialmente la excepción de pago.
- 20) El Comité de Ministros, a través de la Directora Ejecutiva del SEA y terceros coadyudantes interpusieron dos recursos de apelación en contra de la resolución de 17 de febrero de 2025 ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, los cuales fueron concedidos en el solo efecto devolutivo (Rol N° 2-2025).
- 21) Tras la presentación de nuevos recursos judiciales, al carecer de la totalidad de sus ministros integrantes y suplentes para formar quórum, el 1TA fue subrogado por el Segundo Tribunal Ambiental con fecha 19 de febrero de 2025, según lo que dispone el art. 10 de la ley N° 20.600, siguiendo dichos recursos su tramitación en causa Rol N° 510-2025.

**SEXTO:** Pues bien, de acuerdo con lo que en síntesis se ha expuesto previamente, la contienda de competencia se funda en el contenido de la resolución del 1TA de 17 de febrero de 2025, que resuelve la excepción de pago opuesta por la administración a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) en su calidad de Secretaria del Comité de Ministros en sede de cumplimiento incidental de su sentencia de 9 de diciembre de 2024.

En la sentencia interlocutoria de 17 de febrero de 2025 el 1TA acogió solo parcialmente la excepción de pago atendido que el Comité añadió dos nuevas cuestiones que “no formaron parte de lo abordado en la Res. Ex. N° 202399101517/2023, la cual determinó de manera expresa el objeto de lo revisado en dicha instancia, escapando a la revisión judicial que a su respecto ejerció este Tribunal” (fs. 709), sosteniendo que “el Comité

de Ministros ejerció sus potestades al momento de dictar la Res. Ex. N° 202399101517/2023, decisión que fue sometida a revisión judicial, siendo declarada ilegal, motivo por el cual se le ordenó dictar un nuevo acto que, para ajustarse a derecho, debía dar cumplimiento estricto a la decisión jurisdiccional. De esta forma, la dictación de dicho acto no constituía una nueva instancia de revisión en que el Comité de Ministros pudiera ejercer todas sus potestades, cuyo ejercicio ya había sido controlado judicialmente, sino que se trataba del cumplimiento de una sentencia definitiva” (fs. 800).

Así, como la nueva resolución del Comité del Ministros N° 20259910145/2025 no se habría ajustado a lo resuelto en la sentencia de 9 de diciembre de 2024, porque agregó dos nuevas materias que no habían sido objeto de control judicial por no haberse abordado en la resolución N° 202399101517/2023 (observaciones de Conaf sobre las especies pacul y algarrobito e insuficiencia del plan de contingencias y emergencias), el 1TA modificó la nueva resolución del Comité de Ministros “solo en cuanto a anular y dejar sin efecto sus considerandos 12, 13 y 15, así como los puntos 2, 6, 16, 17, 18 y 19 de su parte resolutive” y ordenó “al (sic) Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité de Ministros, la dictación de un acto complementario que se pronuncie respecto de los puntos 2, 6, 16, 17, 18 y 19 de su parte resolutive de la Res. Ex. N° 20259910145/ 2025, ajustándose a lo establecido en esta resolución”.

**SÉPTIMO:** De acuerdo con lo anterior, la resolución del conflicto planteado ante este Tribunal nos debe conducir a esclarecer si el Comité de Ministros tiene competencia para determinar el contenido de los actos anulados por la resolución de 17 de febrero de 2025 o si dicha competencia ha cesado por la naturaleza de la decisión de que se trata, dictada en etapa de cumplimiento de la sentencia definitiva.

Lo anterior nos obliga a examinar la normativa pertinente de la Constitución y de la ley, los criterios interpretativos que han empleado las Salas de este Tribunal cuando se han pronunciado sobre contiendas de funciones suscitadas entre autoridades políticas y administrativas y tribunales de justicia y la doctrina pertinente que ilumine el razonamiento, todo ello a la luz de los antecedentes pertinentes del caso. Ello nos permitirá determinar qué clase de contienda de competencia es la que debe conocer y resolver esta Magistratura; cuáles son las características y atribuciones que poseen los tribunales ambientales y el Comité de Ministros; cuál es el alcance que tienen los artículos 30 de la ley 20.600 y 20 de la ley 19.300 cuyo contenido habría sido vulnerado por el Tribunal Ambiental; y, en fin, en qué estado se encuentra el proceso y las reglas que se les aplica, incluyendo las características particulares tiene la resolución que habría fundado la contienda. A partir de lo anterior nos pronunciarnos acerca de si nos encontramos o no efectivamente frente a una de aquellas contiendas de competencia que debe resolver esta Magistratura y decidiremos, en definitiva, el conflicto planteado.

## II. CONCEPTO Y TIPOS DE CONTIENDA DE COMPETENCIA.

**OCTAVO:** La contienda a que alude el numeral 12 del artículo 93 de la Constitución recae sobre la “*competencia*”, vocablo que, según el Diccionario de la Lengua Española, es, por una parte, “oposición o rivalidad entre dos o más que aspiran a obtener la misma cosa” y, por otra, “pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto

determinado”, “atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto”. Si la primera de las significaciones reviste características parecidas al concepto de “contienda”, las últimas dos definiciones que el Diccionario atribuye al término resultan sinónimas de la palabra “jurisdicción”. Por su parte, en ese segundo sentido, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, define al vocablo como “atribución, potestad o facultad de actuación”.

En efecto, cuando el legislador o el constituyente emplean el vocablo “*jurisdicción*” se refieren comúnmente a la facultad que poseen los tribunales de justicia para conocer, fallar y resolver las causas sometidas a su resolución (art. 76). Sin embargo, desde un punto de vista amplio, dicha palabra es, según el propio Diccionario, “poder o autoridad que tiene alguien para gobernar y poner en ejecución las leyes”, o sea, la facultad, capacidad, potestad, aptitud de que goza todo órgano estatal —y no solo aquellos de carácter meramente judicial— para ejercer una función pública. Es por lo dicho que todo órgano estatal, en la medida en que está investido de poder o autoridad —o sea, en cuanto ejerce soberanía (art. 5° de la Constitución)—, posee jurisdicción para ejercer una función, es decir, una determinada forma de actividad pública que le ha sido confiada de acuerdo con la Constitución o a la ley, lo cual supone exclusividad y especialización para desempeñarla.

**NOVENO:** Consecuentemente, y pese a que, como acabamos de afirmar, conceptualmente competencia y jurisdicción poseen en nuestra lengua semejante significación, cuando, desde un punto de vista jurídico se habla de “competencia”, generalmente se alude a un concepto mucho más restringido y no asimilable al de jurisdicción. Resulta que la competencia representa un elemento específico dentro del concepto más global que constituye la jurisdicción. De esta forma, gozando determinado órgano de jurisdicción —cualquiera sea la naturaleza de su función—, ha de actuar en el campo específico de la competencia, o sea, de las atribuciones que se le han otorgado, consistiendo entonces la competencia en la porción, sector o ámbito de la jurisdicción que le corresponde. Así resulta que la jurisdicción es el todo y la competencia es la parte, es decir, aquella específicamente atribuida a determinado órgano que goza de autoridad (Silva Gallinato, María Pía (2013): “Contiendas de jurisdicción resueltas por el Tribunal Constitucional”, *Actas XXXIX Jornadas de Derecho Público*, Ediciones Derecho UC, p. 640).

Contienda de competencia entonces puede entenderse como “la disputa que se promueve entre dos autoridades o tribunales en razón de que ambos sostienen disponer o carecer de facultades para pronunciarse sobre determinado asunto” (STC Rol N°6.850, c. 11°. En el mismo sentido, STC Roles Nos. 4.594, 4.593, 4.127 y 3.089). Se trata, en consecuencia, de una controversia surgida entre dos órganos de poder, cualquiera sea el motivo que cause la discrepancia, debiendo un tercero, habilitado para pronunciarse acerca de cuál de ellos tiene competencia, resolver la materia.

No obstante, si la controversia se traba entre órganos a los que la Constitución o la ley les ha atribuido funciones diversas, no se plantea verdaderamente una contienda de competencia sino un conflicto o contienda de “jurisdicción” o funciones, porque debe decidirse cuál de dichas autoridades está, en definitiva, revestida del poder o autoridad para resolver el asunto. Si la Carta Fundamental establece un orden en el que cada órgano solo puede ejercer la función que le corresponde, para de ese modo asegurar el regular funcionamiento de las instituciones y velar por los principios de separación de las funciones

públicas y de legalidad inherentes a un Estado de Derecho, la resolución de la controversia persigue entonces evitar tanto la injerencia indebida del que no posee jurisdicción, para que se abstenga de ejercer potestades que le están reservadas en forma exclusiva al órgano que es verdaderamente apto para intervenir, como corregir la negativa del órgano a ejercer las funciones que se le han encomendado.

**DÉCIMO:** Lo que afirmamos respecto del concepto de “competencia”, entendido como sinónimo del de “jurisdicción”, contenido en el numeral 12 del art. 93, se refrenda en la historia del establecimiento de dicha atribución por el constituyente, el que, mediante la reforma constitucional N° 20.025 de 2005, vino a establecerla en un comienzo en forma amplia, para abarcar todo tipo de controversias de jurisdicción que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia para incluir, por lo tanto, entre ellas, también a que se le habían confiado al Senado (véase primer informe del texto aprobado por la Comisión de Constitución del Senado y segundo informe de la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados). Como consecuencia, sin embargo, de haber acogido el Congreso Nacional una de las observaciones del Presidente Ricardo Lagos (N° 16), en definitiva la reforma mantuvo en la Alta Cámara la resolución de las contiendas suscitadas entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, para confiar al Tribunal Constitucional sólo a las que alude el numeral 12 del artículo 93 constitucional.

**UNDÉCIMO:** Ahora bien, las contiendas de funciones que puede resolver este Tribunal, según lo que dispone el ya citado precepto constitucional, se producen entre un tribunal inferior de justicia, ya sea ordinario o especial, se encuentre sujeto o no a la superintendencia de la Corte Suprema —como sucede, por ejemplo, con los tribunales electorales regionales (véase STC 2700)- y las autoridades políticas o administrativas. Mientras tanto, las contiendas de esa índole que se susciten entre los tribunales superiores de justicia (Cortes de Apelaciones, Corte Marcial y Corte Suprema) y las recién señaladas autoridades deben ser resueltas por el Senado (art. 52 N° 2 letra c) de la Constitución).

**DUODÉCIMO:** El Tribunal Constitucional posee la capacidad necesaria para dirimir en forma objetiva e imparcial una discrepancia recaída en una materia meramente de jurisdicción —como es la que plantean las contiendas promovidas entre órganos pertenecientes a diferentes poderes del Estado—, porque, siendo el principal guardián de la Carta y en resguardo de su supremacía, debe velar por el principio de separación de funciones y de legalidad contemplados en los arts. 6 y 7 de la Constitución. Aplicando entonces el postulado de la corrección funcional, buscará facilitar el desarrollo regular de las actividades que deben ejecutar los órganos del poder dentro del marco de atribuciones que les ha confiado la Ley Fundamental, con miras a impedir las invasiones ilegítimas de las autoridades en el ámbito de las funciones que se han reservado a otras y de tal modo no alterar el sistema de frenos y contrapesos establecido por el texto constitucional.

Así esta Magistratura Constitucional, actuando como verdadero árbitro que dirime conflictos de jurisdicción y velando por el principio de supremacía constitucional, está llamada a “tutelar la distribución de competencias dispuesta por la Constitución entre los órganos, corrigiendo tanto las extralimitaciones como la negativa de aquellos a ejercer las funciones que la Carta Fundamentales les ha encomendado” (STC Rol N° 6.850, c. 12º. En el mismo sentido, STC Rol N° 1.320). En consonancia con lo anterior, cabe considerar que en

un Estado Constitucional de Derecho “sólo cuando los diversos detentadores son independientes entre sí y se controlan respectivamente, dándose de esta manera el jaque -le pouvoir arrête le pouvoir., los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores” (Loweinstein, Karl (1976), *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Editorial Ariel, segunda edición, p. 55).

Las atribuciones que esta Magistratura puede ejercer respecto a las contiendas de competencia son, además, una manera de asegurar la efectividad del principio de juridicidad, el cual, al igual que el de separación de funciones, emana principalmente de los artículos 6º y 7º de la Constitución y exige que *a que toda actuación de los poderes constituidos supone la existencia de normas jurídicas que los vinculan cuando actúa y de esta forma los someten a Derecho*” (Cazor Aliste, Kamel y Pfeffer Urquiaga, Emilio (2009): “La búsqueda de criterios orientadores en la configuración de las potestades normativas en Chile”, *Ius et Praxis*, vol. 15, N°1, p. 194).

En este sentido, se ha explicado que el principio de juridicidad puede ser conceptualizado como “*la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado tanto en su ser como en su Obrar*”, e implica que todo órgano estatal, de cualquier naturaleza, debe someter su acción a Derecho como “*supuesto ineludible e indispensable, esencial y existencial para que esa acción sea válida en el Derecho*”, pues, atendido a que dichos órganos son creados mediante el derecho, sólo pueden existir y obrar en él; de forma tal que cualquier actuación ejecutada fuera de los límites que el derecho les impone -como ocurre, por ejemplo, cuando se actúa fuera de las competencias que la Constitución o las leyes les atribuyen, o intentando arrogarse poderes que no le han sido conferidos- sería causal de nulidad de derecho público, pues el derecho no es solamente un límite para ellos, sino que condición de su existencia y obrar (Soto Kloss, Eduardo (2022), *Derecho administrativo. Principios, fundamentos y organización*, Santiago, Editorial Legal Publishing, primera edición, pp. 471-534).

**DÉCIMO TERCERO:** Pues bien, de acuerdo con lo ya expresado, en ejercicio de la atribución que el numeral 12 del art. 93 de la Carta confía a este Tribunal, al tutelar la distribución de competencias dispuesta por la Constitución entre los órganos que pueden contender, debe corregir tanto las extralimitaciones de funciones (conflicto positivo) como la negativa de aquéllos a ejercer las que la Constitución y la ley les ha encomendado (conflicto negativo) (STC Rol 1320, c. 16º). Cuando enfrenta un conflicto positivo se da lo que la doctrina y el derecho comparado han considerado una hipótesis de *vindicatio potestatis* directa, la cual existe cuando una autoridad tiene una pretensión de recuperación o defensa de sus atribuciones y otro se las arroga o auto atribuye a través de una verdadera usurpación de funciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha sostenido que, como “el interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a lo que tradicionalmente se ha llamado división de poderes”, cabe configurar de modo más abierto el objeto del conflicto de atribuciones, por cuanto la finalidad del mismo -como ha sostenido el Tribunal Constitucional español en el caso de conflicto entre órganos constitucionales (Congreso, el Senado, el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial)- es la de “preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC frente a la decisión de otro” (STC 234/2000); mientras que ante conflictos de competencia derivados del reparto territorial de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas,

el Tribunal Constitucional de España ha establecido que su resolución no sólo es un mecanismo de reivindicación de potestades, sino que también permite reaccionar también frente a actuaciones que menoscaben o limiten el ejercicio de las competencias propias, aun no suponiendo estrictamente una invasión de dichas competencias (STC 11/84, entre otras), y siempre y cuando esas actuaciones tengan efectos jurídicos, y no sólo fácticos, y tales efectos sean actuales y no hipotéticos (STC 195/01).

El mismo criterio lo acoge el Tribunal Constitucional del Perú, indicando que este tipo de asuntos se denominan “*conflictos por menoscabo de atribuciones*” y que se dan “cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional” (sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, Rol 00005-2009, Fund. Jur. 3).

**DÉCIMO CUARTO:** Si bien la aparente extralimitación de un órgano no basta para trabar un conflicto, pues “este tipo de contiendas de competencia no se verifica si un órgano realiza con su actuar u omisión un errado ejercicio de sus competencias, sino sólo cuando ello lesiona la titularidad de las competencias de otro” (STC 1531, c. 6°), la citada doctrina -sobre la posibilidad de que exista una contienda cuando se produce por una seria afectación al ejercicio de la función de un órgano por la actuación de otro- ha sido también acogida por este Tribunal Constitucional.

De este modo nuestra jurisprudencia ha sostenido que “en nuestro ordenamiento fundamental entonces, no puede sustentarse la tesis de que la contienda de competencia se genera única y exclusivamente en la hipótesis de ejercicio o abstención de ejercicio de competencias análogas y no en el caso de un conflicto de funciones” (STC 4910, c. 5°), por lo que existe “una contienda de competencia o de funciones cuando un órgano, con su actuar u omisión, afecta las competencias de otro siempre y cuando tal situación importe una real y actual lesión o menoscabo” (STC 1531, c. 6°). En este último caso, para esta Magistratura “se configura lo que la jurisprudencia constitucional considera una *interferencia de funciones* que, en mérito del artículo 93, incisos primero, N° 12, y decimoséptimo de la Carta Fundamental, corresponde dirimir al Tribunal Constitucional” (STC 4688, c. 9°). Así, por ejemplo, en la STC 3283, este Tribunal al resolver una contienda entre la Contraloría General de la República y el 29° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago señaló que “desborda las potestades judiciales pretender que un tribunal -eludiendo dichos órganos e instancias constitucionales- expida una sentencia donde se interpreten genérica y retroactivamente los textos constitucionales y legales que rigen la materia, a fin de incorporar al sistema previsional castrense a funcionarios ajenos a las instituciones armadas” (c. 4°), para configurarse “lo que la jurisprudencia constitucional considera una interferencia de funciones que, en mérito del artículo 93, incisos primero, N° 12, y decimoséptimo de la Carta Fundamental, corresponde dirimir al Tribunal Constitucional” (c. 5°).

**DÉCIMO QUINTO:** Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha de examinar en forma rigurosa el problema para poder determinar si en el caso traído a su conocimiento se ha planteado una de aquellas contiendas de funciones que está llamado a resolver o si, en verdad, se está frente a un conflicto de otra índole.

Al respecto, cabe recordar que, siguiendo doctrina española, la STC 1531 de esta Magistratura Constitucional estableció que no habrá lugar a ese tipo de conflictos “cuando

*“un órgano judicial incurre en errores in indicando, ni (...) cuando considere que incurre en errores en procedendo, ambos frente a los que cabe reaccionar a través de otras vías impugnatorias no dispuestas específicamente para la tutela jurisdiccional del orden de competencias” (Ramón Punset, Sujetos, actos impugnables y presupuesto de la impugnación en los conflictos positivos de competencia, en Revista Española de Derecho Constitucional 9, 1989, p. 99)” (c. 5°). De este modo resulta “ajena a las atribuciones de este Tribunal Constitucional el resolver la situación relativa a si es factible o no legalmente el que un Fiscal Adjunto pueda comparecer como testigo y, específicamente, en el caso de autos, si don Patricio Caroca Luengo es Fiscal en una determinada causa y si corresponde o no que declare como testigo, todo lo cual es atribución exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia. Esta materia, por lo demás, según consta en estos autos, está siendo conocida actualmente por la Corte de Apelaciones de Santiago, ante quien se ha presentado un Recurso de Queja (Rol N° 2428-2009) y una Queja Disciplinaria (Rol N° 3447-2009)” (STC Rol N° 1613, c. 16°); ha explicado además que “conforme a su ámbito competencial, no corresponde que esta Magistratura determine, en definitiva, la eventual corrección de la calificación jurídica que adoptó el Juez de Policía Local respecto de los partes denuncia presentados por Carabineros de Chile (...)” (STC 4612, c. 26°) y, recordando jurisprudencia previa, en STC Rol N° 6850, expresó que “este Tribunal ha resuelto que no puede verificarse una contienda de competencia si un órgano realiza con su actuar u omisión un errado ejercicio de sus competencias, sino que sólo cuando ello pasa a lesionar la titularidad en las competencias de otro (STC Rol 1531, c. 6°). El ejercicio de esta potestad busca, constatándose una contienda de funciones, destrabar la contienda producida y posibilitar a los órganos implicados que lleven a efecto sus funciones en el campo propio de sus facultades (STC Rol 2934, c. 6°)” (c. 13°).*

### III. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES Y DEL COMITÉ DE MINISTROS

**DÉCIMO SEXTO:** En la comprensión de las competencias que ejercen los órganos involucrados en el conflicto que ha sido traído a nuestra resolución, cabe examinar someramente las características tanto de los tribunales ambientales como las del Comité de Ministros y sus atribuciones.

#### a) Los Tribunales Ambientales

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Los Tribunales Ambientales, creados por la ley 20.600, de 28 de junio de 2012, reúnen las siguientes características:

- 1) Son “órganos jurisdiccionales especiales” (art. 1 de la ley 20.600).
- 2) No forman parte de la estructura orgánica del Poder Judicial, no obstante estar sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema (art. 1, de la ley 20.600 y art. 82 de la Constitución).
- 3) Resuelven de manera exclusiva y excluyente cuestiones de carácter contencioso administrativos, como son las controversias medioambientales y demás asuntos de esa índole que la ley somete a su conocimiento (art. 1, de la ley 20.600). En particular, resuelven acciones de reclamación contra actos de la administración de contenido

ambiental, demandas de reparación de daño ambiental y solicitudes de autorización de medidas previsionales de la Superintendencia del Medio Ambiente.

- 4) Se trata de tribunales colegiados, integrados por tres jueces especializados en materia ambiental denominados “ministros”, con una conformación mixta por cuanto uno de ellos debe pertenecer al ámbito científico y dos deben tener el título de abogado con destacada actividad profesional o académica en materias de derecho administrativo o ambiental.
- 5) Se exige el agotamiento de la vía administrativa en forma previa a la reclamación judicial ante los Tribunales Ambientales. Esto se advierte, en lo que nos interesa acá, en que su competencia surge para revisar judicialmente resoluciones del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo del SEA que se pronuncien sobre los respectivos recursos de reclamación administrativa en contra la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) concedida tanto al titular del respectivo proyecto (art. 20 de la ley 19.300) como a los observadores PAC (art. 29 de la misma Ley 19.300).
- 6) Su sentencia se encuentra acotada a resolver sobre los eventuales vicios de legalidad y, en tal caso, puede anular el acto o modificar el acto recurrido, pero sin “determinar el contenido discrecional de los actos anulados” (art. 30 de la ley 20.600), pudiendo solo disponer que se altere, cuando corresponda, la actuación impugnada, *“ya que los TA revisan los actos de la administración, pero no administran por lo que no pueden dictar actos de reemplazo”* (Pablo Méndez (2018), “La precariedad de los tribunales ambientales”, *Ius et Praxis*, 24 N° 3, p. 545). Ello condujo al legislador a *“limitar el estándar de revisión, acotándolo a los ámbitos de la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, excluyendo la revisión plena de sustitución o reemplazo”* (Plumer Bodin, Marie Claire (2013). “Los tribunales ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental”, *Anuario de Derecho Público*, UDP, p. 300).
- 7) Son tribunales preferentemente no sujetos al control de cortes generalistas, por cuanto sus sentencias definitivas no son revisadas por las Cortes de Apelaciones a través de la doble instancia, sino que sólo pueden ser impugnadas por la vía extraordinaria de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema (art. 26 inc. 3° de la Ley N° 20.600). Por lo tanto, los tribunales ordinarios, sin conocimiento especializado en la materia, sólo podrán conocer de estas materias por la vía impugnatoria, *“la que se restringe a aspectos estrictamente jurídicos, no pudiendo entrar así a conocer el tribunal revisor los hechos y los aspectos técnicos de la decisión”* (STC 14.842). Ello es sin perjuicio de que, conforme al inciso 1° del mismo art. 26, *“serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación”*.

**DÉCIMO OCTAVO:** Teniendo en cuenta las recién mencionadas características de los tribunales ambientales, éstos constituyen uno de aquellos tribunales inferiores de justicia que pueden llegar a contender con una autoridad política o administrativa, según lo que dispone el art. 93 N° 12 de la Carta Fundamental. Al conocer de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas formuladas ante el Comité de Ministros, actúan como órganos de revisión judicial de actos administrativos relacionados con los instrumentos de gestión ambiental respecto de la errónea aplicación del derecho, y por ello están facultados para declarar la nulidad de dichos actos o para modificarlos con las limitaciones a que alude el art. 30 de la Ley N° 20.600, como veremos más adelante.

Tal revisión judicial, por su parte, se inserta dentro del principio de impugnabilidad de los actos administrativos, contenido en el artículo 38 inciso segundo de la Constitución, que señala que *“cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”*.

b) El Comité de Ministros.

**DÉCIMO NOVENO:** Por su parte, el Comité de Ministros, se encuentra establecido en el art. 20 de la ley 19.300 y fue incorporado a dicha disposición por la ley N° 20.417, de 26 de enero de 2010. Dicho precepto legal es del siguiente tenor:

*“En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un **comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería**. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.*

*Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso primero, el Director Ejecutivo y el Comité de Ministros podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá cómo se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.*

*En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.*

*De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.*

*La resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad”.*

Asimismo, cualquier persona, natural o jurídica que formule observaciones al Estudio de Impacto Ambiental ante el organismo competente dentro de determinado plazo, *“podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”,* siempre que sus observaciones *“no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental”* (art. 29 inciso final de la ley 19.300). A este respecto cabe tener presente que las reclamaciones que conoció y resolvió el Comité de Ministros a través de las resoluciones exentas Nos. 202399101517/2023 y 20259910145/2025 corresponden a las deducidas por una serie de los observadores PAC a que se refiere este precepto legal.

**VIGÉSIMO:** Desde un punto de vista estructural, cabe anotar que el Comité de Ministros es un cuerpo colegiado integrado por ministros de Estado, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio y que opera dentro del marco funcional del Servicio de Evaluación Ambiental.

Se trata además de un órgano que tiene particularidades, tanto por su forma de integración como por el modo en que ejerce sus atribuciones, reuniendo las calidades de autoridad política y de autoridad administrativa.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** En primer lugar, dicho Comité reúne la condición de autoridad política porque está conformado por los Ministros de Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud, de Economía, de Agricultura, de Energía y de Minería, todos los cuales “son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado” (art. 33 de la Constitución).

Es por ello que, por una parte, de acuerdo con su naturaleza propia, los ministros siguen la orientación política del Jefe de Estado adoptando decisiones de dirección colectiva a partir de una determinada concepción del bien común. Ello se traduce en que el Comité de Ministros, de acuerdo con lo que señala el art. 30 de la ley 20.600, a diferencia de los Tribunales Ambientales, al conocer y resolver las reclamaciones formuladas por el titular del proyecto o por los observadores PAC posee discrecionalidad para valorar los aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Por otra parte, el Comité de Ministros constituye un órgano administrativo, ya que forma parte de la institucionalidad ambiental cuyo objeto es satisfacer necesidades colectivas derivadas del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. En ese contexto, como el Comité de Ministros evalúa la actuación de la Comisión de Evaluación Ambiental que establece el art. 86 de la ley 20.600 (COEVA), ejerce “una relación de tutela o supervigilancia, relación que comprendería los aspectos de legalidad y oportunidad o conveniencia de los actos administrativos” (Hunter, Iván (2023), *Manual de Derecho Ambiental chileno*, Tomo I, Ediciones DER, p. 507).

Por lo tanto, en el ejercicio de la atribución que le confía el artículo 20 de la ley 19.300, el Comité de Ministros realiza un control interno de la administración a través de la resolución de las reclamaciones interpuestas por el responsable del respectivo proyecto en contra de la resolución emanada del SEA que rechace o establezca condiciones o exigencias a un EIA, como también por cualquier persona cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA (arts. 29 y 30 bis).

Al conocer del reclamo de los observadores PAC, presentado dentro del plazo y en la forma que establece la Ley N° 20.600 durante la evaluación ambiental, como sucedió en el caso que analizamos, el “estándar de control de las observaciones no sólo es de legalidad, puede extenderse a cuestiones de mérito y oportunidad” y, asimismo, “siendo el objeto del recurso agotar la vía administrativa, la autoridad puede corregir los errores o vicios que detecte en la evaluación y, concretamente, en la ponderación de las observaciones ciudadanas” (Hunter Ampuero, Iván (2023), ob. cit., p. 496).

**VIGÉSIMO TERCERO:** Sin perjuicio de lo ya expresado, el Comité de Ministros, en ejercicio de las facultades que la ley le ha confiado, actúa también como un órgano administrativo que tiene la obligación “de motivar adecuadamente sus decisiones, lo que obliga a requerir información precisa y especializada, teniendo por lo tanto amplias facultades, pero a su vez, amplias obligaciones” (Sentencia del 1TA, de 31 de diciembre de 2021, c. 60°, causa Rol N° R-44-2021).

El Comité de Ministros resuelve recursos administrativos, como son las reclamaciones dirigidas en contra de un EIA, sujeto a una serie de normas de carácter procesal que constituyen garantías para los reclamantes. En efecto, debe decidir dentro del plazo fatal de 60 días, contados desde la interposición del reclamo (art. 20 inc. 1° de la Ley N° 20.600); da audiencia a los interesados cuyos derechos e intereses puedan verse afectados por el acto; debe solicitar informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental; tiene la posibilidad de requerir información adicional para evaluar los impactos que eventualmente no hayan sido considerados por la COEVA y puede solicitar a un tercero un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. De este modo, conociendo de los hechos y ajustándose a la legalidad, en mérito de los antecedentes técnicos y jurídicos que recabe, evalúa los impactos ambientales y decide sobre la aprobación o rechazo de un proyecto, debiendo notificar de su resolución al reclamante, al Titular del proyecto y a los órganos de la administración que participaron de la EIA.

**VIGÉSIMO CUARTO:** En su decisión el Consejo de Ministros aplica algunos criterios reglados por el art. 20 de la ley 19.300, el Reglamento del SEIA y la ley 19.880. Sin embargo, al decidir, además, tiene presente valoraciones técnicas, de mérito y oportunidad. Como ha sostenido la Corte Suprema, “la competencia del Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la ley N° 19.300 es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que aparezca el reclamante y en los que el mismo recabe, revisar no sólo formalmente la decisión reclamada, sino que, además, puede hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes” (Sentencia de 17 de enero de 2014, en autos Rol N° 6563-2013, c. 22°)

**VIGÉSIMO QUINTO:** Esta Magistratura ha señalado que la jurisdicción, entendiendo dicho vocablo ahora desde un punto de vista restringido, es “el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promueven en el orden temporal dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponde intervenir” (STC Roles Nos. 165, c. 1°; 346, c. 43°; 472, c. 15°; 478, c. 13; 616, c. 24°, entre muchas otras), indicando además que tal atribución “incluye las facultades de conocimiento y resolución, vinculadas entre sí, una como consecuencia de la otra, mientras el conocimiento comprende también las fases de discusión y prueba” (STC Roles Nos. 478, c. 13°; 529, c. 13°; 2159, c. 11°).

Pues bien, en este sentido se emplea el término en el inciso sexto del artículo 19, N° 3 de la Constitución, cuando dispone que “toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado” (inc. 6°). Como recuerda este Tribunal, “dicho precepto se originó en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución y, al discutirse sobre su alcance, sus integrantes tuvieron especialmente en consideración que la función jurisdiccional también puede ser ejercida por órganos que no la realicen en forma preferente -que es lo que caracteriza a los tribunales de justicia – como son aquellos pertenecen a la Administración del Estado. En efecto, según las Actas Oficiales, en la sesión N° 103, como sostuvo Enrique Evans De la Cuadra, la expresión “órgano que ejerce jurisdicción es limitativa, porque hay órganos que no son jurisdiccionales y que, sin embargo, ejercen jurisdicción en casos específicos y para situaciones determinadas”, dejándose constancia, a sugerencia del comisionado Sergio Diez, que “por órgano que ejerce jurisdicción se entiende los tribunales administrativos, Impuestos Internos, Contraloría General de la República, tribunales arbitrales, etcétera. O sea, todo órgano que tenga la

facultad para dictar una resolución o fallo, llámese como se llame, que afecte a la situación de una persona” (p. 14). Por su parte, la doctrina ha sostenido que el referido precepto constitucional, al aludir expresamente a órganos que ejercen jurisdicción, “abarca todas las resoluciones que, por cualquier motivo o circunstancia un órgano o autoridad que ejerza jurisdicción dicta afectando la persona o los bienes ajenos” (José L. Cea Egaña, Tratado de la Constitución, p. 275)” (STC 9205, c. 7°).

En otras palabras, como ha señalado esta Magistratura “lo propio de la jurisdicción es la función en que consiste y no el órgano que lo ejerce” (STC Rol N° 472-06).

El que un órgano administrativo o político posea este tipo de facultades no es ni ha sido extraño en nuestro ordenamiento jurídico. Desde ya la propia Carta Fundamental concede facultades para resolver conflictos de relevancia jurídica a órganos no comprendidos en la judicatura ordinaria. Así, por ejemplo, la Contraloría General de la República actúa como tribunal de cuentas de las personas que tengan bienes del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes (art. 98 inc. 1°); el Senado, en el caso de acusación constitucional en contra de los funcionarios que menciona la Carta, resuelve como jurado para declarar si el acusado es culpable o no (art. 52 N° 1, inc. 2°), se pronuncia sobre las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (art. 52 N° 3) y puede declarar la inhabilidad del Presidente electo o en ejercicio y si los motivos de dimisión en su cargo son fundados o no (art. 52 N° 7), etc.

**VIGÉSIMO SEXTO:** Ahora bien, las facultades resolutivas del Comité de Ministros se ejercen respecto de determinados y precisos actos administrativos que revisa en su legalidad, juridicidad, mérito y oportunidad y, además, de manera eventual, por cuanto se activan únicamente cuando éstos han sido impugnados por quienes tienen titularidad para accionar ante él.

Como corresponde al Comité de Ministros resolver las reclamaciones a que se refiere la ley, “no se puede acudir al Tribunal Ambiental para la reclamar la ilegalidad de un RCA (resolución de calificación ambiental), sin antes haber deducido y obtenido el correspondiente resultado de una reclamación administrativa ante el Comité de Ministros” (Guzmán Rosen, Rodrigo (2012), *Derecho Ambiental Chileno*, Ed. Planeta Sostenible, Santiago, pp. 242). Por lo anterior, el respectivo Tribunal Ambiental, a través del conocimiento y resolución de los reclamos deducidos en contra de la decisión del Comité de Ministros, se convierte en un órgano que controla judicialmente su actuación, según lo que disponen los numerales 5 y 6 del art. 17 de la ley 20.600. Tal control obliga al tribunal ambiental a dictar una sentencia que debe cumplir con las exigencias del art. 30 de la ley 20.600, con facultades para anular total o parcialmente el acto por no ajustarse a la legalidad (nulidad de derecho público) y, en tal caso, debe ordenar al ente administrativo que reemplace su decisión dentro del marco de discrecionalidad que se le ha reconocido.

#### IV. SENTIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY N° 20.600

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Como ya dimos cuenta, diversos reproches formulados en el requerimiento se sustentan en una presunta transgresión al artículo 30 de la Ley N° 20.600, por parte de la resolución del 1TA, de 17 de febrero de 2025, que resolvió la excepción de

pago deducida por el Comité de Ministros bajo el argumento de que habría excedido el marco de sus atribuciones al determinar el contenido discrecional del acto administrativo cuya nulidad se declaró. En efecto, se sostiene, en relación con la resolución de cumplimiento incidental del 17 de febrero de 2025, que “el Tribunal Ambiental ha determinado el contenido discrecional de actos que deben ser dictados por el Comité de Ministros, cuestión que el artículo 30 de la Ley N° 20.600 le prohíbe expresamente” (fs. 10), arguyendo que “La consideración, por parte del Tribunal Ambiental, del cumplimiento parcial de la sentencia supone una intromisión en aspectos o contenidos discrecionales de la decisión” (fs. 22 y 23), señalando asimismo, en el segundo reproche que funda la contienda, que “la resolución del tribunal que entrega una instrucción a la secretaría técnica de un órgano colegiado de la Administración supone entrometerse en el ámbito de decisión que le entrega el artículo 30 de la ley N° 20.600” (fs. 13).

**VIGÉSIMO OCTAVO:** Para la debida comprensión de tales reproches debemos, en primer lugar, transcribir el texto del citado artículo 30 de la Ley N° 20.600, conforme al cual:

*“La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.*

*En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los números 1) y 7) del artículo 17, así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.*

Dicha disposición, contenida en el Párrafo 2° “De las reclamaciones”, del Título III “Del procedimiento” de la ley 20.600, busca delimitar las facultades que el art. 17 Nos 5 y 6 confían al tribunal ambiental para resolver, en el caso específico, de las reclamaciones dirigidas en contra de la resolución dictada por el Comité de Ministros.

En los casos en que se acoja la acción por no conformarse con la normativa vigente, la regla faculta al tribunal a adoptar dos medidas: la anulación del acto administrativo ilegal o bien la modificación del contenido del acto. En segundo lugar, en tales casos se fija un límite al poder de los jueces, contemplado en el inciso segundo de la norma, consistente en la imposibilidad de determinar el contenido discrecional de los actos anulados o modificados.

**VIGÉSIMO NOVENO:** Al interpretar la regla en análisis, no puede olvidarse que para hacer efectiva la justicia ambiental se crearon los tribunales ambientales como órganos jurisdiccionales especializados que poseen una conformación mixta. Con las mencionadas características de estos nuevos tribunales el legislador buscó asegurar un control judicial eficaz sobre las cuestiones técnicas asociadas a la evaluación ambiental que realizan los organismos administrativos del SEIA, incluyendo, entre éstos, al Comité de Ministros.

Lo anterior ha conducido a que, desde la dictación de la ley 20.600, las diferentes Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, al pronunciarse sobre temas ambientales, han tendido a auto limitarse en el conocimiento de los aspectos científicos o técnicos involucrados en los proyectos, para reconocer que los tribunales ambientales pueden ejercer un escrutinio intenso en tales materias. Mientras tanto, lo contrario sucedía antes de la creación de los tribunales ambientales porque, como recuerdan Javier Tapia y Luis Cordero,

*“si el organismo de revisión es generalista y carece de expertise es altamente probable que tenga un incentivo a ser deferente con la Administración, al menos respecto de cuestiones de hecho y, posiblemente, también de política pública. Por tanto, en principio el estándar de revisión no debiera permitirle ir más allá de las cuestiones de derecho, como una forma de restringir la ‘tentación’ de desviarse de dicha deferencia, pues, dado su carácter generalista, el resultado podría resultar dañino para los objetivos que el sistema regulatorio persigue”.* Es por lo anterior que, como continúan señalando esos mismos autores, *“la situación es exactamente la contraria en el caso de un órgano revisor especializado en un área determinada. Este tiene escasos incentivos para ser deferente con la Administración, pues su propio conocimiento (ya sea acumulado el tiempo o adquirido por conocimientos en una determinada ciencia o arte) y la justificación tras su creación le permiten examinar con confianza no sólo el derecho sino también las cuestiones de hecho y de política pública involucradas”* (Tapia, Javier y Cordero, Luis (2015), “La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional”, *Estudios Públicos* N° 139, p. 12).

De allí que se afirme que, en la actualidad, a partir de la creación de los tribunales ambientales, existe un equilibrio en el SEIA entre el ejercicio de potestades técnicas con amplios márgenes de apreciación en materia ambiental y la revisión de esas decisiones por un tribunal especializado, técnico, imparcial e independiente.

**TRIGÉSIMO:** Ahora bien, según la doctrina, la jurisprudencia de los tribunales ordinarios ha interpretado el artículo 30 de la ley 20.600 *“como una deferencia jurisdiccional que permite la evaluación del contenido técnico, pero que no permite la sustitución del actuar administrativo”* (Irrázaval Sánchez, Ricardo (2024), “Fundamentos del artículo 30 de la Ley N° 20.600 y el equilibrio entre el control y el criterio de deferencia en el actuar administrativo”, en Kim Echeverría (ccord.), *Tribunales Ambientales en Chile. A más de 10 años desde su creación*, Tirand Lo Blanche, Valencia, p. 80). Así, por ejemplo, la Corte Suprema, en sentencia rol N° 3971-2017, de 28 de junio de 2019, expresó: “Que en lo que respecta al tercer rubro de nulidad sustancial, por vulneración del artículo 30 de la Ley N° 20.600, texto ya en parte reproducido en lo que precede, cabe advertir que el yerro acusado no se configura en la especie si se analiza en relación con el tenor del texto en mención. En primer lugar, en la denuncia de haber sobrepasado el tribunal los límites del control de legalidad que le está permitido al discurrir acerca del mérito de los elementos que sirvieron de base a la decisión administrativa agravante, no significa ni traduce necesariamente la infracción del texto en referencia, ello por cuanto en un nivel estrictamente axiológico y restrictivo, como lo pretende este arbitrio, resultaría fácilmente soslayada la garantía de tutela judicial efectiva para los ciudadanos observantes, bajo el aserto de que los fines perseguidos por el legislador, lo dicho, sin dejar de considerar que ciertamente se busca también poner límites al control jurisdiccional. En tal escenario de equilibrio, el profesor Jorge Bermúdez Soto en su obra “Fundamentos de Derecho Ambiental”, página 545 ha señalado que “Lo que impide la norma es que el juez pueda determinar el contenido de un acto administrativo discrecional, pero no impide que puedan ser controlados todos los elementos formulados para el control de la discrecionalidad”. En lo que toca al argumento del recurso en orden a que el tribunal ambiental no puede determinar el contenido del acto anulado, cabe puntualizar que tal circunstancia no ha acontecido en la especie toda vez que el fallo impugnado se limitó a declarar que acoge las reclamaciones de fojas 2 y de fojas 118; que la Resolución N° 0392 del Director Ejecutivo del SEA objeto de las reclamaciones, no se ajusta a las normas vigentes, y que anula totalmente ese acto administrativo” (c. 27°).

En este punto José Miguel Valdivia se refiere a la excepcionalidad de los poderes de sustitución, para señalar que uno de los límites del control judicial recae en su falta de idoneidad para reemplazar las decisiones administrativas. No obstante, sostiene que la *“Ley N° 20.600 no ha llegado al punto de conferir al Tribunal Ambiental la posibilidad de modificar por sí mismo el acto impugnado, pero los poderes que le confiere son extremadamente fuertes. Permiten al juez impartir órdenes directas a la administración, orientando (con precisión) su actuar. La posibilidad de tales órdenes ha sido tradicionalmente resistida, por adentrarse en la órbita de funcionamiento de la administración; sin embargo, ya se ha visto que el Tribunal Ambiental no reemplaza a la administración sino que se limita a orientar su acción. Reafirmando la diferencia institucional entre administración y jurisdicción, la Ley N° 20.600 veda a los Tribunales Ambientales la posibilidad de determinar el “contenido discrecional” de los actos impugnados y a fortiori de los actos normativos”*. (Valdivia, José Miguel (2015), “Contenidos y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales”, en Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge y Pinilla, Francisco (coord.) *La nueva justicia ambiental*, Ed. Thomson Reuters, Santiago, pp. 268 y 269).

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Entonces si la intención de la norma fue la de acotar los poderes del control judicial, ello no puede poner en riesgo la tutela judicial efectiva, por lo que debe ser interpretada en forma estricta. Ello se explica porque, como ya dijimos, debido a su naturaleza especializada que los lleva a controlar decisiones técnicas y discrecionales, a diferencia de lo que ocurría antes de su creación. Entonces *“lo que impide la norma es que el juez pueda determinar el contenido de un acto administrativo discrecional pero no impide que puedan ser controlados todos los elementos formulados para el control de la discrecionalidad. Ello podría implicar, perfectamente, que se produzca una reducción de la discrecionalidad a cero, con lo que la Administración Pública sólo tendrá una sola posibilidad de actuación legal”* (Bermúdez Soto, Jorge (2012), *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2° Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 545-546.)

Por último, el artículo 30 comentado se pone no sólo en el caso de que el juez declare la nulidad de un acto administrativo sin que pueda determinar el contenido del acto anulado, sino también de que dé órdenes modificatorias que regulen la actuación administrativa, las cuales, ajustándose, asimismo, a un criterio de deferencia administrativa, tienen por objeto *“que el juez ordene a la Administración que modifique el contenido del acto impugnado, otorgándole al órgano administrativo directrices o un programa al cual deba ajustar su actuación futura. De esta forma, no se trata de casos en que el juez modifica por sí mismo el acto impugnado, sino que más bien orienta a la Administración, cuando esta deba volver a resolver sobre la petición del particular. Asimismo, tampoco se trata de indicarle al órgano todo el contenido o detalle del acto impugnado, pues eso sería sustituir a la Administración en su actuación. Por consiguiente, las órdenes modificatorias no imponen un cierto resultado concreto, sino más bien regulan la actuación de la Administración, por lo que le nuevo acto que se dicte deberá tener en cuenta lo resuelto por el juez en la sentencia.”* (Ruffat Núñez, Cristofer (2022), *Remedios Judiciales en el Contencioso Administrativo Ambiental*, Santiago, Ed. Hammurabi, p. 42).

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Por lo dicho, los tribunales ambientales están facultados para dictar “sentencias-marco”, que se caracterizan por contener reglas a las que debe ajustarse el órgano administrativo al dictar el nuevo acto. Este tipo de sentencias *“se constituyen en una especie de garantía para el administrado, en orden a que el futuro acto administrativo sancionador, deberá cumplir con algunos estándares mínimos, observar ciertos preceptos legales o valorar determinados criterios al momento de fijar la sanción específica a imponer”*

(Gómez, Rosa Fernanda (2021) *Discrecionalidad administrativa y potestad administrativa sancionatoria. Límites y mecanismos de control*, Ed. Tirand Lo Blanch, Santiago, p. 345). De esta forma se logra un equilibrio entre la autonomía de la Administración y un control judicial efectivo por parte del órgano jurisdiccional.

**TRIGÉSIMO TERCERO:** Ante las potestades administrativas discrecionales, entendidas éstas como un margen para adoptar o elegir la mejor decisión en un momento determinado, los tribunales de justicia –y, en este caso, los ambientales- tienen la facultad de controlar los actos emanados de su ejercicio, sin perjuicio de que el legislador puede matizar la profundidad de la deferencia con que éstos deben actuar. De no poder ejercer ese control, dicha discrecionalidad se tornaría en una capacidad de autodeterminación fuera de los límites del Derecho, contraria a los principios de separación de funciones y de juridicidad. Así, en el derecho administrativo francés, ya en 1953 el Consejo de Estado, en virtud de tales principios, creó técnicas de control de la apreciación de la discrecionalidad de la administración.

En similar sentido, la doctrina ha señalado que “*para que el poder discrecional de la Administración se efectúe de conformidad con la ley, los jueces deben controlarla, pudiendo dicho control ser más o menos deferente, dependiendo de cuán técnica sea la decisión*”, sin embargo “*el hecho que los jueces tengan una mayor deferencia, no significa que la discrecionalidad técnica sea absoluta e incontrolable, por cuánto ésta también tiene límites*” (Isnesee Rimassa, Carlos (2016), “Sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa”, *Actualidad Jurídica*, N°35, pp. 220-221). Particularmente en materia ambiental, como ya dijimos, el artículo 30 de la ley 20.600 busca lograr un equilibrio entre el respeto a la autonomía de la Administración en materia discrecional, sin dejar de efectuar un control judicial efectivo por parte del órgano jurisdiccional.

## V. RESOLUCIÓN DEL ASUNTO CONTROVERTIDO.

**TRIGÉSIMO CUARTO:** Pues bien, en este contexto, la sentencia definitiva del 1TA de 9 de diciembre de 2024, que resolvió en favor de la reclamación del Titular del proyecto Dominga para declarar la nulidad de la Resolución Exenta N° Resolución Exenta N° 202399101517, de 29 de junio de 2023, del Comité de Ministros y le ordenó dictar una nueva resolución que se pronunciara respecto de las 12 reclamaciones deducidas en contra de la RCA N° 161/2021, en conformidad con lo establecido en la parte considerativa del fallo, se encontraba sujeta a las disposiciones y restricciones que impone el artículo 30 de la Ley N° 20.600 a toda sentencia definitiva de un tribunal ambiental. Cabe recordar que dicho fallo fue impugnado por el propio Comité de Ministros mediante recursos de casación en la forma y en el fondo pendientes de resolución, en los que se alega, entre otras materias, la infracción al propio artículo 30 de la Ley N° 20.600.

**TRIGÉSIMO QUINTO:** Cabe anotar que la interposición de las reclamaciones no suspende los efectos de la RCA N° 161/2021. Ello es así de acuerdo con lo que dispone el artículo 77 inciso final del Reglamento de SEIA, que se remite, a su vez, a la regla general del artículo 57 de la Ley N° 19.880, precepto que dispone que “la interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado”. Se puede, por lo tanto, ejecutar el proyecto cuando se trate de una RCA que lo califique favorablemente,

salvo que el interesado solicite en forma fundada “suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso” (artículo 77 inciso 2° de la Ley N° 19.880).

En el caso concreto, como ya dijimos, si bien se encuentran pendientes ante la Corte Suprema la decisión de sendos recursos de casación en el fondo y en la forma, con fecha 24 de diciembre de 2024 el 1TA rechazó suspender los efectos de la sentencia recurrida mientras no se resolviera la casación, desestimando, asimismo, el 30 de diciembre de ese año, la reposición en contra de la resolución que rechazó dicha suspensión.

Así, con fecha 7 de enero de 2025, el 1TA dictó una resolución dando lugar al cumplimiento incidental de la referida sentencia que fuera solicitado por el Titular del proyecto, sin que esa decisión fuera oportunamente objeto de impugnación, pese a que se le dio citación al Comité de Ministros a efectos de que pudiera hacer valer su oposición. Recién, con fecha 14 de enero de 2025, el Comité a través de la Directora Ejecutiva del SEA opuso la excepción de pago, siendo ésta resuelta por el 1TA mediante la sentencia interlocutoria de 17 de febrero de 2025.

**TRIGÉSIMO SEXTO:** Según el requirente, como a los tribunales ambientales no se les encomienda el ejercicio de la discrecionalidad sino que el control de la decisión discrecional adoptada por el Comité de Ministros que es el que tiene la competencia, están obligados a ser deferentes y no pueden sustituir sus decisiones, por lo que su competencia está limitada y persiste en la etapa de ejecución de la sentencia. Ello conduciría a que la facultad de imperio de estos tribunales ambientales no sea igual a la de los tribunales del Poder Judicial, ya que, al cumplir la sentencia dictada por el 1TA, el Comité de Ministros no está sujeto a la apreciación discrecional del 1TA de los elementos que deben ponderar.

Al efecto cabe recordar que el 1TA, en su resolución de 17 de febrero de 2025, consideró que el Comité de Ministros cumplió en forma parcial la sentencia de 9 de diciembre de 2024 porque agregó dos cuestiones que no fueron parte de la sentencia previa, como son la supuesta exclusión del pronunciamiento de la Conaf respecto de las especies Algarrobilla y Pacul que no fue debidamente abordado por el Titular del Proyecto y la pretendida insuficiencia y falta de idoneidad del plan de contingencias y emergencias del proyecto para hacerse cargo de posibles contingencias relacionadas con el medio marino en caso de derrame de concentrado de hierro durante el transporte a través de embarcaciones. En tal sentido, el 1TA sostuvo que el nuevo acto que debía dictar el Comité de Ministros no era una instancia en que dicho organismo pudiera ejercer todas sus potestades, pues ya se estaba en una instancia de cumplimiento de una sentencia definitiva.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** En efecto, la referida resolución de 17 de febrero de 2025, que da origen a la contienda de competencia interpuesta ante esta Magistratura Constitucional por haber presuntamente invadido las atribuciones del Comité de Ministros, fue dictada en etapa de cumplimiento incidental de la sentencia definitiva de 9 de diciembre. Como ya se recordó, al momento de solicitarse y decretarse por el 1TA el cumplimiento incidental de dicha sentencia el Comité de Ministros aún no se había reunido para conocer y resolver las reclamaciones que debía conocer dentro de plazo de 15 que el fallo le había fijado. Lo anterior condujo a que se aplicaran las normas sobre ejecución forzada de las sentencias contenidas de los Tribunales Ambientales consagradas en los artículos 45 y 47 de

la Ley N° 20.600 y las reglas supletorias de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil a que se remite ese último artículo.

De acuerdo con el mencionado artículo 45, los Tribunales Ambientales, pueden recurrir a la fuerza pública y a los demás "medios de acción que fueren legalmente procedentes" para la ejecución de sus resoluciones. Como la ley N° 20.600 no contiene otras referencias a la ejecución de las resoluciones de los tribunales ambientales, deben aplicarse los artículos 231 y siguientes del CPC por el reenvío que realiza su artículo 47 a dicho cuerpo legal. De esta forma se dota a los tribunales ambientales de amplias atribuciones con el propósito de que las resoluciones dictadas por ellos efectivamente tengan lugar, y produzcan íntegramente sus efectos. Ello es sin perjuicio de que *"el reenvío que regula el artículo 47 ya mencionado, debe aplicarse a la ritualidad y a los fines perseguidos al crear la ley de tribunales ambientales"*(Retamal Valenzuela, Jorge Roberto (2019), "El ius imperium de los tribunales ambientales en Chile", *Revista de Derecho*, N° 44, p. 266).

**TRIGÉSIMO OCTAVO:** La potestad de ejecución de los Tribunales Ambientales es consecuencia de lo que dispone el artículo 76 de la Carta Fundamental, al expresar su inciso 3°, que *"Para hacer ejecutar sus resoluciones, y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que determine la ley, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine"*. No siendo los Tribunales Ambientales uno de aquellos ordinarios del Poder Judicial ni especiales que integran tal Poder, para la forma de ejecución de sus resoluciones se les aplica, por lo tanto, lo dispuesto en la oración final, es decir, lo que la ley determine, en este caso, la ley N° 20.600, cuyos preceptos pertinentes se mencionaron anteriormente.

**TRIGÉSIMO NOVENO:** En virtud de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, corresponde exclusivamente a los tribunales de justicia hacer ejecutar lo juzgado. La titularidad única y excluyente de la función se ve reforzada por los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, por cuanto no permiten que otro órgano se arrogue funciones que no le han sido expresamente conferidas, pudiendo actuar válidamente sólo dentro de su competencia.

Hacer ejecutar lo juzgado, por parte de los tribunales ambientales, permite en definitiva dar efectividad al principio de impugnabilidad de los actos administrativos, exigencia propia de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

**CUADRAGÉSIMO:** Por su parte, esta Magistratura ya ha explicado que la consagración constitucional de la facultad de hacer ejecutar lo juzgado es necesaria para que el ejercicio de la potestad jurisdiccional sea eficaz, ya que, como se dijo en sentencia Rol N° 12.722, *"no es suficiente con la sentencia estimatoria, porque la pretensión no solamente perseguía la declaración, con eficacia de cosa juzgada, del derecho a una cierta prestación y el correspondiente deber, sino también la imposición de este deber al demandado"* (ORTELLS RAMOS (2004) P. 675). En ese escenario, precisa la doctrina, puede ocurrir que el demandado cumpla sin otra coerción que deriva del efecto vinculante de la sentencia, se habrá alcanzado el resultado que persigue. Pero si ello no ocurre, *"para producir ese resultado es necesaria la configuración legal de un instrumento procesal que contenga medios coactivos adecuados para que se haga efectiva en la realidad la prestación impuesta"*

o, en casos excepcionales, un subrogado de la misma. Este instrumento es el proceso de ejecución” (ORTELLS RAMOS (2004), p. 675)” (c. 22º).

Para hacer entonces efectiva la facultad exclusiva de los tribunales de justicia de hacer ejecutar lo juzgado, el legislador ha contemplado diversos procedimientos de ejecución, entre los que destaca el cumplimiento incidental de la sentencia.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido que todo litigante “no puede sino conocer, desde el inicio del litigio, que en el evento de que se dicte una sentencia definitiva firme, el cumplimiento de la misma se encuentra, en principio, sometido al cumplimiento incidental, al disponerlo así el legislador en diversas disposiciones legales, incluso reglas generales de competencia y preceptos específicos del Código de Procedimiento Civil” (STC 12.722, c. 33º) y que “si lo que se pretende ejecutar es una previa declaración judicial, la posibilidad de defensa no puede alcanzar lo ya resuelto o lo que se hubiera podido proponer para su resolución, constatación con la que engarzan la cosa juzgada (lo resuelto) y la preclusión” (STC 12.722, c. 41º). Además, al ejercer su atribución de conocer y resolver una contienda de competencia, aclaró que “a los tribunales no les dable dictar directamente un acto administrativo de reemplazo, con miras a sustituir a aquel que se ha dejado sin efecto, *sin perjuicio de sus potestades para hacer ejecutar lo juzgado*” (STC 4672, c. 4º).

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO:** Además de lo razonado acerca de la facultad del Tribunal Ambiental para iniciar y desarrollar el procedimiento de ejecución de su sentencia declarativa, conforme a lo prescrito por el artículo 45 de la Ley 20.600, acontece que la parte ahora requirente en la contienda de competencia ha aceptado expresamente aquella premisa, según la cual el 1TA es competente para conocer la ejecución. Por una parte, no objetó durante el plazo de citación la resolución del 1TA que dio lugar a la solicitud del Titular de dar cumplimiento incidental a la sentencia y, por otra, ha aceptado la ejecución, tanto porque así lo dice en la página 12 del libelo presentado a esta sede, como porque ha opuesto, a dicha ejecución, la excepción de pago y además ha apelado de la sentencia que solo la acoge parcialmente. Con ello reconoce que ya se encuentra agotada la competencia que le confía el artículo 20 de la Ley N° 19.300 para resolver las reclamaciones, para comprender que, luego del control judicial del 1TA, se está ya en fase de cumplimiento de la sentencia declarativa por dictada por éste.

Se podrá afirmar que la parte no puede conceder al tribunal una competencia absoluta que éste no tenga, pero repárese en que esta acción es de contienda, no de nulidad, lo que significa que el Comité de Ministros, si pretende reclamar la incompetencia, debería atribuirse para sí la facultad de resolver lo pendiente, sosteniendo que la actuación del tribunal se inmiscuye en sus facultades.

Luego, sí resulta determinante la actuación del ente administrativo en el proceso, porque es contradictorio aceptar aquí que el 1TA tiene competencia para ejecutar el fallo que resolvió el reclamo, acudir a esa ejecución, validándola, oponiendo una excepción de pago, y luego sostener que es un asunto de competencia –o de jurisdicción, más exactamente- decidir si, en ese ejercicio de ejecución, para el que está legalmente habilitado, el Tribunal dictó una resolución que excediera sus atribuciones. Con ese proceder el asunto de la legalidad del actuar del Tribunal Ambiental se desplaza, desde la aparente contienda de competencia a una clara impugnación de validez de lo resuelto, materia de conocimiento del superior jurisdiccional de la Corte de Antofagasta, pero siempre dentro del marco

competencial del fallo de una excepción en sede de ejecución de la sentencia declarativa anulatoria.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO:** En efecto, si se admite que el 1TA tiene competencia para conocer del proceso de ejecución, como parece inevitable dado el tenor del artículo 45 de la Ley 20.600 y el proceder procesal de la propia parte que intenta la contienda que ahora fallamos, el punto se limita a determinar si algunas resoluciones específicas dictadas durante ese procedimiento superan sus atribuciones y se internan en facultades de la requirente, con lo que se advierte mucho más tenue la diferencia entre un problema real de competencia y un asunto de validez de la decisión jurisdiccional, a reclamar intra proceso.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO:** Para dilucidar el problema conviene desglosar los puntos que dan origen, en parecer del requirente, al problema que ante nuestros estrados propone. Esos puntos conflictivos son, esencialmente, tres: el primero consiste en que el tribunal ordene al SEA la rectificación o modificación de una decisión que es del Comité de Ministros y que la Directora Ejecutiva del SEA, por lo tanto, no puede tocar. El segundo problema es la facultad anulatoria de parte de una resolución del Comité de Ministros que el Tribunal se atribuiría. El tercero, por fin, se refiere a que en su resolución el Tribunal invadiría las atribuciones del Consejo de Ministros al determinar el contenido discrecional del acto anulado, en abierta infracción a lo preceptuado en el artículo 30 inciso segundo, parte final, de la Ley 20.300.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO:** El primer problema planteado, esto es, la cuestión de haberse ordenado a la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental la dictación de un acto complementario que se pronuncie sobre algunos puntos de la parte resolutive de la decisión del Comité de Ministros que son dejados sin efecto por el 1TA, no puede calificar como asunto propio de contienda de funciones. Ello porque el Servicio de Evaluación Ambiental no solo no se atribuye competencia para realizar por sí mismo tal modificación, sino porque expresamente niega contar con tales facultades. Entonces la Dirección Ejecutiva del SEA, pese a comparecer como requirente en representación del Consejo de Ministros según dice, con su argumentación se está separando del mismo.

Como fuere, este primer punto no se refiere al fondo de quién sea competente para modificar una resolución del Comité de Ministros, sino únicamente a que la Dirección Ejecutiva del SEA no puede hacerlo. Esa hipótesis es, sin duda, un aspecto de validez de la resolución, pero no un tema de competencia. El quid del asunto respecto de este primer tema no radica en determinar si el Tribunal Ambiental puede o no ordenar esa modificación, sino en que no podría ordenárselo específicamente a la Directora Ejecutiva del SEA, por la falta de atribuciones de éste, al respecto. En suma, la orden sería incumplible. Eso es un punto interesante, sin duda, pero nos parece claro que debe ser resuelto por la justicia ordinaria, superior del tribunal especial de Antofagasta al pronunciarse sobre el recurso de apelación y no constituye propiamente una disputa competencial entre el Comité de Ministros y el tribunal ambiental.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO:** El segundo problema tampoco es una cuestión propia de la contienda de competencia, ya que determinar si en el ejercicio de la ejecución de su fallo el tribunal ambiental tiene o no facultades anulatorias respecto de un acuerdo del Comité de Ministros es, de nuevo, un punto relativo a la validez del acto jurisdiccional

de que se trata, relacionado con el alcance de la sentencia anulatoria o declarativa que se trata de hacer cumplir. Para resolverse tendrían que examinarse los artículos 237, 238 y 532 del Código de Procedimiento Civil a que se remite el artículo 47 y el artículo 45, ambos de la Ley 20.600, asunto que le corresponde, en su caso, a los tribunales revisores ordinarios. Todo esto se refrenda, como se dirá, con el propio proceder procesal de la parte requirente, en el juicio de fondo.

**CUADRAGÉSIMO SEXTO:** El tercer punto, relativo a que el Tribunal Ambiental habría infringido el artículo 30 de la Ley 20.300 al determinar el contenido discrecional de la resolución del Comité de Ministros es el que más se acerca a un auténtico asunto de competencia, en cuanto el Tribunal, se dice, se extralimitaría en sus funciones en desmedro de las atribuciones del Comité de Ministros. Este aspecto, sin embargo, presenta varios problemas, de los cuales el último que referiremos nos parece insalvable.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO:** La primera cuestión que se opone al razonamiento del requirente, en cuanto a que estemos aquí frente a una contienda de competencia, es que el argumento se asienta sobre una norma legal que no es aplicable al caso, porque el artículo 30 de la Ley N° 20.600, que es el que se dice infringido por establecer un verdadero límite a la facultad de control judicial, se refiere a las sentencias declarativas, a las que acogen la acción de reclamo en virtud de la atribución que, en este caso, le confía el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600 al Tribunal Ambiental. No se aplica, por lo tanto, a sentencias de ejecución.

Eso es completamente lógico, porque es en la sentencia declarativa donde debe señalarse la modificación que se ordena, respecto de la actuación impugnada, de modo que es allí donde esa modificación, si se dispone, no puede determinar el contenido discrecional del acto administrativo reemplazante. Qué significa exactamente esa limitación es asunto polémico, porque, de un lado, es obvio que eso impide al Tribunal dictar por sí la resolución administrativa, cual una suerte de sentencia de reemplazo, pero, por otro lado, es también claro que la limitación no puede impedir al juzgador establecer los parámetros de mérito y fijar las orientaciones sobre los cuales debe dictar la Administración su acto modificadorio. Si no fuese así todo el procedimiento de reclamación ante los Tribunales Ambientales carecería de efectos reales y, por ende, de sentido. Pero, como quiera que fuere, la limitación legal del artículo 30, y su consiguiente interpretación, es siempre asunto propio de la sentencia declarativa que recae sobre el reclamo en contra de la decisión del Comité de Ministros, no de la sentencia sobre su ejecución.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO:** No puede entonces sostenerse que a través de la resolución de 17 de febrero de 2025 del 1TA se vio menoscabada la competencia del Comité de Ministros por desbordar el artículo 30 de la Ley N° 20.600, sencillamente porque dicha norma se aplica únicamente a las sentencias que anulen o modifiquen el acto administrativo del Comité de Ministros, el cual, a su vez, recae sobre las reclamaciones que éste debe conocer y resolver según lo que dispone el art. 20 de la ley N° 19.300. Es decir, se aplica sobre sentencias declarativas que pueden ser recurridas de casación en la forma o en el fondo ante la Corte Suprema y no sobre sentencias interlocutorias, como es la que se dictó en etapa de cumplimiento de tal sentencia definitiva.

La resolución del 17 de febrero de 2025 se inserta en el cumplimiento incidental de la sentencia, etapa en la cual tanto el órgano administrativo como el jurisdiccional se

encuentran limitados tanto por la fuerza vinculante que emana de lo resuelto en la sentencia que se quiere cumplir, como por la naturaleza de la etapa procesal en que se encuentra la causa. Habiéndose fundado entonces la contienda de competencia que examinamos en la eventual infracción por parte del 1TA del art. 30 de la ley 20.600, cabe reiterar que su eventual vulneración solo se podría haber generado en el contenido de la sentencia de fondo, que establece las limitaciones al control judicial de que ya dimos cuenta, pero no en aquella resolución que se pronuncia sobre su ejecución forzosa, porque ésta última se limita a hacer cumplir lo resuelto por la primera. Tampoco resulta aplicable el contenido del art. 20 de la ley 19.300, porque éste se refiere al ejercicio de la potestad del Comité de Ministros de resolver las reclamaciones a que alude, pero no dice relación con que la administración debe cumplir una sentencia judicial en un procedimiento de naturaleza ejecutiva.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO:** Cualquier controversia que pueda plantear la Directora Ejecutiva del SEA en representación del Comité de Ministros o cualquiera otra parte en el proceso sobre el contenido de la referida resolución constituye entonces un problema de legalidad que no puede extenderse a asuntos vinculados a un exceso de atribuciones que afecte las que, en este caso, el art. 30 de la ley reconoce al Comité de Ministros. Por lo anterior, de no conformarse con su contenido, el órgano pertinente ambiental debe acudir a los resortes que el ordenamiento jurídico le provee y que son los recursos judiciales pertinentes, como lo hizo en este caso la Directora del SEA al interponer un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

**QUINCAGÉSIMO:** Si en la etapa de ejecución el tribunal se excede respecto de su propio fallo y por así decirlo lo complementa con nuevas exigencias, que es en el fondo lo que aquí se reclama por parte del Comité de Ministros, el cariz del problema vuelve a ser de índole procesal, relativo a la validez de la resolución judicial, no por invadir funciones de tal Comité, sino por sobrepasar los límites de su propia sentencia o, lo que es lo mismo, por modificar, complementándolo, un fallo respecto del cual ya operó el desasimiento.

Esto, como es natural, es materia de revisión dentro del proceso, no un asunto de contienda de competencia. Tanto más es así cuanto que aquí, en el fondo, lo que se debate es si la sentencia que acogió el reclamo contra la anterior resolución del Comité de Ministros, al referirse a los puntos sobre los cuales esa resolución anulada se fundó, fija o no un marco inamovible para la resolución de reemplazo. Esto es, si el Comité puede volver a rechazar el proyecto pero ahora por circunstancias diversas a las que se debatieron y se fallaron en la sentencia del Tribunal que acogió el reclamo, que es lo que afirma la Administración, o bien no puede hacerlo porque eso vulneraría la cosa juzgada, ya que ella obliga ahora al Comité a reemplazar la resolución anterior conforme a los mismos parámetros analizados administrativa y judicialmente en forma previa, teniendo en cuenta la decisión sobre el mérito de tales parámetros, acorde lo fallado por el Tribunal Ambiental.

**QUINCAGÉSIMO PRIMERO:** Como parece obvio, ese punto es central, pero no tiene que ver con la competencia, sino con los alcances del fallo declarativo anulatorio, en cuanto a hasta qué punto cierra los temas de debate y, por ende, si permite o no margen para que el Comité de Ministros agregue otros.

Aceptar que los añade puede significar, y eso es lo que sostiene el Tribunal, un bucle eterno que haga inútil el procedimiento mismo de reclamo. Por otro lado, fijar definitivamente los temas que puedan servir de base a la resolución del Comité puede

significar dejar de lado objeciones serias que el Tribunal Ambiental no tuvo ocasión de revisar, y que ya estaban presentes en los antecedentes del caso de que se trata, de suerte que no sería efectivo que su análisis pueda llevar a eternizar los conflictos de este orden ni a restar eficacia a los Tribunales Ambientales. Eso es lo que sostiene la requirente.

La doctrina, frente a lo anterior, advierte que se puede generar “*un verdadero ‘loop’ con ‘idas y venidas’ entre la sede administrativa y judicial, lo cual no solo es ineficiente en términos de tiempo, sino que también afecta la certeza jurídica. Ello ya que un acto administrativo anulado podría volver a caer en la ilegalidad reclamada judicialmente*”(Irarrazabal, Ricardo (2024), ob. cit., p. 79).

**QUINCAGÉSIMO SEGUNDO:** Como puede apreciarse, el problema es de suyo interesante y demuestra un problema sistémico, porque una y otra posición son sostenibles, llevando a consecuencias muy diversas, que efectivamente puedan privar de efectos a los fallos ambientales, dando siempre oportunidad a la Administración para persistir en sus decisiones, por más que los tribunales especializados, habilitados desde luego para apreciar el mérito de las causas, pretendan despejar la duda señalando que no existan razones para rechazar los proyectos. El caso es que la solución a este problema no la entrega, al menos en forma clara y concreta, el legislador.

Nos parece entonces que, precisamente, porque se trata del alcance de la cosa juzgada de una sentencia declarativa, el problema no es de competencia, y no puede dilucidarse por esta sede, sino que es netamente procesal y su resolución está entregada a los tribunales superiores.

**QUINCAGÉSIMO TERCERO:** La tercera y definitiva objeción a la pretensión de encontramos, en este caso, ante una contienda real de jurisdicción, ya por ser un caso de *vindicatio potestatis* o uno de interferencia de funciones, surge del hecho de que el Comité de Ministros, a través de la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, apeló para ante la ltma. Corte de Apelaciones de Antofagasta respecto de la resolución que acogió solo parcialmente la excepción de pago y ordenó la modificación de la resolución del Comité de Ministros. Esa apelación se fundamenta en los mismos argumentos que luego le llevan a intentar la contienda de competencia.

En efecto, la presente contienda se basa en lo ya expresado: infracción a los artículos 30 de la ley 20.600 y 20 de la Ley 19.300. Ello porque se ordena al SEA modificar una resolución del Comité de Ministros, lo que el Servicio no puede hacer; porque el fallo de ejecución no podría anular un acto de la Administración; y, por fin, porque al ordenar dictar una resolución nueva se inmiscuye el Tribunal en aspectos discrecionales que son propios y exclusivos del Comité de Ministros. La apelación, a su turno, se refiere, ante todo, a la misma resolución (porque todo lo objetado está contenido en el fallo ejecutivo que acoge solo parcialmente la excepción de pago, rechazándola en lo demás).

Ya esa constatación mueve a reflexión, porque al apelar de esa sentencia la parte está reconociendo la jurisdicción y la competencia del tribunal que la dictó. Y desde luego está otorgando competencia a la Corte de Apelaciones para revisarla. Es contradictorio sostener que el Tribunal Ambiental carece de competencia para decidir todos esos extremos ya referidos, porque pertenecen en exclusiva al Poder Ejecutivo a través del Comité de

Ministros y, a la vez, pedir al Tribunal Superior ordinario que revise esos mismos aspectos y decida sobre ellos.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO:** Adentrándonos en los fundamentos de la apelación, se advierte que ya en su segunda página (fs. 7662) dice el Comité de Ministros, a través de la Directora Ejecutiva del SEA, que el Tribunal actúa “**sustituyendo directamente el acto administrativo de reemplazo**” (destacado del original). Es decir, plantea los puntos segundo y tercero que señalamos como base del alegato de incompetencia. A fs. 7.666, en el capítulo de los fundamentos de derecho de la apelación, se da por infringido el artículo 20 de la Ley 19.300 y se sostiene que se ha ordenado al SEA modificar un acto de un órgano colegiado (el Comité), que es exactamente el primer punto que, dijimos, funda el reclamo de incompetencia. Estos argumentos se desarrollan y refuerzan en las fojas siguientes del escrito de apelación, especialmente las fojas 7.670, 7.671, 7.672, punto 2.2 de fs. 7.676 y fs. 7.678 (ésta a propósito del artículo 30 de la Ley 20.600), entre otras.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO:** Por lo tanto, se produce una contradicción insalvable, porque no se trata de que la existencia en abstracto de recursos ordinarios contra una resolución impida reclamar la incompetencia del tribunal que la dicta, razonamiento que quiere llevar el asunto al extremo de sostener que entonces contra un tribunal inferior jamás podría deducirse contienda, ya que sus resoluciones en general serán reclamables por vía de apelación, casación o ambas. No es ese el punto, sino el hecho de que la parte utilice el recurso ordinario disponible, en vez de alzarse simplemente contra la competencia y, todavía, que en la apelación plantee los mismos puntos argumentales con los que luego quiere construir el asunto de competencia.

Eso sí es contradictorio, porque, al apelar, es esa misma parte la que ha reconocido y otorgado competencia a la Corte de Apelaciones para decidir esos precisos puntos. La revocación de la sentencia de ejecución, que se pide a la Corte, tendría que sostenerse en exactamente los mismos temas de ilegalidad que ante nosotros se exponen, de suerte tal que si esta Magistratura decidiera que hay una real contienda y que el Tribunal Ambiental de Antofagasta interfirió en las funciones del Comité de Ministros, privaría con esa decisión, también, de competencia a la Corte de Apelaciones para resolver algo al respecto.

Se configuraría una situación doblemente insostenible: de una parte, resultaría que la misma requirente que confirió competencia a la Corte, obtendría que se le prive de ella, porque si decimos que el Tribunal Ambiental no era competente para dictarla hacemos desaparecer esa resolución, dejando el asunto en manos del Comité de Ministros, o el fallo dirimente no tendría sentido ni objeto. La apelación caería por esa incompetencia, junto con la resolución apelada, en contra de la actuación procesal expresa del apelante.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO:** De otro lado, al actuar así inevitablemente estaríamos fallando la excepción de pago, aunque fuera indirectamente, porque no se comprende qué otro resultado puede tener dicha excepción, o cómo pueda resolverse nuevamente siquiera, si aquello que motivó su parcial rechazo fuera removido, por estimarse incompetente al Tribunal para pronunciarse del modo en que lo hizo. Todo este contradictorio resultado prueba que el punto no es de competencia, sino de legalidad y de ponderación respecto de los alcances de la sentencia declarativa y de la cosa juzgada que ella produjo.

Todo esto es así por un asunto muy simple: el Tribunal Ambiental sí es competente para conocer la ejecución y para resolver la excepción de pago. Eso basta. Los defectos de legalidad que pueda tener la resolución de la excepción no convierten a la controversia en un asunto susceptible de derivar a una contienda de jurisdicción, sino que se trata de alegaciones de fondo y de legalidad, propias de la revisión del tribunal superior. Por eso corresponde a la Corte el pronunciamiento al respecto. Porque solo ella puede decidir si cabe acoger íntegramente la excepción de pago opuesta a la ejecución, cuál sea el alcance de la sentencia que se trata de cumplir y hasta qué punto llega la cosa juzgada de ese fallo, frente a los artículos 20 de la Ley 19.300 y 30 de la Ley 20.600.

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO:** Se podrá decir que es dudoso que la apelación proceda, en este caso, pero en verdad esa es una discusión que de ninguna manera puede darse en esta sede.

La apelación se interpuso, fue admitida a trámite por la Corte y éste no es un recurso de hecho. No nos corresponde resolver un punto que ni siquiera ha sido propuesto por las partes y que es ajeno a nuestra competencia. Por lo demás el supuesto de inadmisibilidad sería a lo menos dudoso, dado que un fallo ejecutivo pone término a la discusión jurídica – al juicio propiamente tal- de esa etapa, y el artículo 26 de la Ley N° 20.600 concede el recurso respecto de las resoluciones que ponen término al proceso.

Como fuere, cabe insistir en que resolver ese extremo se aleja completamente de las posibilidades de una contienda como la que se nos quiso presentar y, en cambio, al ser la propia requirente la que apeló en la causa de base entregó la competencia a la Corte de Apelaciones de Antofagasta para resolver los mismos puntos que aquí nos dice que no pertenecen a la jurisdicción, sino a la Administración.

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO:** Si “el ejercicio de esta potestad busca, constatándose una contienda de funciones, destrabar el conflicto producido y posibilitar a los órganos implicados que lleven a efecto sus cometidos en el campo propio de sus facultades” (STC Rol 2934, c. 6°), ello no se da en este caso por cuanto en esta etapa del proceso el Comité de Ministros ya cumplió su cometido al resolver las reclamaciones pendientes y ceñirse en lo pertinente a lo dictaminado en las sentencias de 16 de abril de 2021 y 9 de diciembre de 2024, sin que le corresponda volver a constituirse en la etapa de cumplimiento de dichas sentencias.

Por otra parte, atendido que el Primer Tribunal Ambiental es el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de 9 de diciembre de 2024, que el Titular del proyecto solicitó que se ejecutara a través del cumplimiento incidental, es dicha autoridad la que tiene la competencia para hacer ejecutar lo juzgado en virtud de lo que disponen los artículos 6°, 7° y 76 de la Constitución, los artículos 45 y 47 de la Ley N° 20.600 y las normas pertinentes del Código de Procedimiento Civil a que este último precepto se remite.

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO:** Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que ante nosotros no se ha presentado una verdadera contienda de jurisdicción de carácter positivo o negativo, ni constitutiva de una invasión o interferencia de funciones, que este Tribunal Constitucional deba dirimir, sino que el problema planteado dice relación con cuestiones de legalidad interna del proceso judicial, que cabe resolver en la sede

ordinaria, por los mecanismos procesales habilitantes para ello y, adicionalmente, ya utilizados por el reclamante.

Por todo lo expuesto, se desestima el requerimiento deducido a fojas 1.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en los artículos 7º, 83 y 93, inciso primero, N° 12º e, inciso decimoséptimo, de la Constitución Política,

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA LA CONTIENDA DE COMPETENCIA PROMOVIDA A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1 POR EL COMITÉ DE MINISTROS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY N° 19.300, QUE APRUEBA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, CON EL PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE.**

**DISIDENCIA**

**La Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA estuvo por acoger la contienda de competencia promovida en autos en virtud de las consideraciones que siguen:**

**1. Síntesis de los argumentos del presente voto**

**1º.** Que, la Ministra que suscribe este voto estuvo por dirimir la contienda en favor del Comité de Ministros y ordenar el cese de la tramitación del cumplimiento incidental, sólo en aquella parte en que se pretende controlar -y declarar nulo- un acto administrativo de carácter ambiental a través de un mecanismo no contemplado en la ley, sin norma de competencia expresa para ello.

**2º.** Que en este voto hay cuatro ideas centrales que guiarán el razonamiento:

(i) Al momento de resolver una contienda de competencia, como se desprende de la jurisprudencia histórica de este Tribunal y de otras Cortes con funciones análogas, el marco legal que regula las potestades de los órganos involucrados resulta fundamental. A diferencia de otras atribuciones de este Tribunal, en donde se razona conforme a normas y principios constitucionales y es impertinente razonar conforme a baremos de legalidad, en la resolución de conflictos entre la administración y los tribunales resulta inevitable referirse a los ámbitos de actuación que la ley le asigna, en el caso específico, a cada uno de los órganos;

(ii) El contencioso administrativo ambiental, con vacíos como se verá, se estructura sobre la base de un control judicial intenso respecto a los actos de la administración, tanto en aspectos reglados como discrecionales, pero con límites muy claros para la judicatura ambiental. El momento procesal para realizar dicho control es, siempre a

petición de parte y en la sentencia que resuelve la reclamación y no en etapas posteriores. Ahora bien, pese a que los Tribunales Ambientales pueden ejercer un control intenso, salvo supuestos muy específicos que no se dieron en este caso, encuentran un límite respecto de aquello que pueden disponer en la sentencia, pues la legislación contempla la técnica del reenvío para que sea la administración quien adopte una nueva decisión y dicte el acto administrativo de reemplazo, conforme a los criterios que el Tribunal pueda establecer. Esta nueva decisión es controlable, pero sólo a través de los mecanismos que la ley establece;

(iii) Los Tribunales Ambientales pueden, a petición de parte, verificar en sede de ejecución que la administración ha cumplido con lo resuelto en sede declarativa. Este control alcanza sólo a aquello que efectivamente fue mandado en la sentencia, pero no a cuestiones o materias que no fueron objeto del juicio. Es completamente ajena a la lógica de un proceso de ejecución formular un juicio pleno de legalidad de un acto administrativo sobre materias nuevas, pues ello vulnera la cosa juzgada y causa indefensión a terceros. La Ley N° 20.600 contempla un mecanismo adecuado para realizar dicho control de legalidad, que no es otro que el ejercicio de un nuevo reclamo contencioso-administrativo respecto de aquellas materias novedosas;

(iv) Todo lo anterior es reforzado, y aquí está el argumento central para dirimir la contienda, por la circunstancia de que los Tribunales Ambientales no tienen poderes anulatorios en sede de ejecución, pues no hay norma que así lo establezca, como sí ocurre en otras legislaciones en el derecho comparado. El artículo 30 de la Ley N° 20.600 es claro al señalar que los Tribunal Ambientales tienen poderes anulatorios, pero sólo en *“La sentencia que acoja la acción”*. Luego, le está absolutamente vedado ejercer este poder mediante procedimientos diversos a aquellos regulados en la Ley N° 20.600, cómo sería uno de ejecución. Así, para hacer cumplir lo resuelto deberá estarse a aquellas facultades que entrega el ordenamiento jurídico general, dentro de los cuales no se encuentra la potestad anulatoria, la que no puede derivarse del poder de imperio, por cuanto éste se refiere a una actividad material -no jurídica- consistente en impartir órdenes directas a la fuerza pública.

3°. Que, además, esta Ministra hace notar que toda la argumentación del Primer Tribunal Ambiental se ha fundado en tres falacias y un yerro competencial que necesariamente terminó por invadir una potestad expresamente atribuida por la ley al Comité de Ministros. En síntesis, el Primer Tribunal Ambiental esgrime como premisas que (i) la declaración de nulidad en sede de ejecución del acto administrativo de reemplazo responde a la facultad de imperio propia de todo tribunal, en virtud del cual puede instar por el cumplimiento forzado de una sentencia; (ii) el control judicial de los Tribunales Ambientales respecto de los actos administrativos ambientales es intenso, y comprende tanto los aspectos reglados como los discrecionales, en virtud del cual puede controlar la legalidad del acto de reemplazo en ejercicio de las facultades de hacer ejecutar lo resuelto; (iii) lo obrado es una garantía del derecho a la tutela judicial efectiva y el respeto a la cosa juzgada; (iv) A lo anterior, se agrega el yerro de competencia al sostener que la declaración de nulidad derivada del contencioso administrativo ambiental implicaría una extinción de la potestad del Comité de Ministros.

A lo largo de este voto se demostrará que se trata de tres falacias y un error competencial en relación con los alcances de la declaración de nulidad.

Toda la argumentación del Primer Tribunal destinada a demostrar que insta por el cumplimiento de una sentencia judicial es una invocación de principio, porque en la tramitación del expediente constitucional no ha señalado cuál es el mandato específico que el Comité de Ministros habría incumplido y, todas las partes están contestes en que lo reprochado en sede de ejecución es la incorporación de materias que no formaron parte de lo conocido y resuelto en sede declarativa. Así, se nos pide tener por verdadero aquello que justamente se tenía que demostrar: que existe un mandato contenido en la sentencia -y no en otra parte- por cuyo cumplimiento se insta en ejercicio de la potestad de imperio.

Luego, se argumenta latamente que el control de los Tribunales Ambientales es intenso, pudiéndose impartir órdenes específicas a la administración en la sentencia definitiva, en virtud del artículo 30 de la Ley N° 20.600 y que éstas pueden ser completadas vía interpretación en la fase de ejecución de la sentencia. Esto es incurrir en un *non sequitur* en un doble sentido, porque (i) la sentencia declarativa que pretende ejecutarse no declaró derecho alguno y guardó silencio respecto de la calificación del proyecto, del rechazo de las reclamaciones, o de la prohibición de incorporar nuevas materias en la nueva resolución que se dicte y (ii) aquí no se reclama por el control del acto administrativo originario, sino del de reemplazo, realizado en sede de ejecución. Entonces, aún de aceptarse la premisa que habilita a los Tribunales Ambientales para ejercer un control de legalidad intenso de los actos de la administración, no se sigue que el Tribunal Ambiental tenga atribuciones para controlar legalidad de actos de reemplazo en sede de ejecución al margen del procedimiento recursivo que establece expresamente la ley, ni que pueda ejercer en esa sede poderes anulatorios.

En lo que dice relación con la tutela judicial efectiva y el respeto a la cosa juzgada, se ha de advertir que del hecho de que la parte reclamante salga gananciosa en un proceso declarativo anulatorio de un acto desfavorable no se sigue que tenga derecho a que la administración resuelva en su favor. Del derecho a pedir no se sigue el derecho a obtener, y si no existe sentencia judicial que declare un derecho a un resultado favorable en sede administrativa, no puede exigirse de la administración actuar en consecuencia. El Primer Tribunal Ambiental no declaró en el fallo que se pretende ejecutar derecho alguno de la reclamante, de modo que el argumento del respeto a la cosa juzgada no justifica, en sede de ejecución, el ejercicio de una potestad anulatoria sobre el acto de reemplazo para imponer una decisión en un determinado sentido que no se desprende nítidamente de la sentencia declarativa.

Finalmente, es un error afirmar que la declaración de nulidad de un acto supone, a todo evento, una extinción de la potestad de la administración de dictar un acto nuevo de reemplazo, máxime cuando es precisamente lo que se le ordena en la sentencia. Esto es algo que será abordado en profundidad, pero por de pronto se ha de advertir que lo que se anula es el acto administrativo que se impugna por medio del recurso de reclamación, no la potestad, pues ésta existe mientras así lo disponga el ordenamiento jurídico.

4°. Que despejado lo anterior, a lo largo de este voto se demostrará que el Primer Tribunal Ambiental efectivamente tiene competencia para hacer ejecutar “lo juzgado”, pero el actuar que aquí se ha denunciado es reflejo de un obrar distinto. Lo que ha sucedido es que, a pretexto de hacer cumplir una sentencia, se ha ejercido un control de legalidad *ad hoc* de un acto administrativo de carácter ambiental, respecto de materias que no fueron conocidas y resueltas en sede declarativa por el Primer Tribunal Ambiental y que, por el

contrario, están en el ámbito competencial de la administración a quien el legislador ha confiado la dictación del acto de reemplazo de aquel objeto de anulación por la sentencia declarativa.

5°. Que el proceso de ejecución supone una verificación de cumplimiento de mandatos concretos, específicos y determinados que efectivamente se encuentran contenidos en la sentencia que se pretende ejecutar. Aquí es indubitado que aquella sentencia no se pronunció específicamente sobre dos materias que la Res. Ex. N° 20259910145/2025 incorporó, por lo que mal podría estar alcanzado por “lo juzgado”.

6°. Que, en lo que interesa para la presente síntesis, no sólo el procedimiento utilizado para controlar la legalidad de un acto administrativo es contrario a derecho, sino que la potestad anulatoria del Primer Tribunal Ambiental, en sede de ejecución, no tiene fundamento normativo alguno. A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, no hay norma que le confiera atribuciones para declarar nulos actos administrativos en sede de ejecución, menos si son actos diversos a los que fueron inicialmente impugnados, y que se pronuncian sobre materias no sometidas a control judicial. En cambio, el Primer Tribunal Ambiental sí puede realizar dicho control a través del conocimiento de acciones declarativas expresamente establecidas para tal efecto. Este control, en una etapa del proceso inidónea configura una incompetencia funcional del Primer Tribunal Ambiental.

## **2. Acerca del lugar de las contiendas de competencia en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa**

7°. Que la necesidad de estatuir un árbitro institucional que resuelva contiendas de competencia entre la administración y los tribunales ocurre con anterioridad al fenómeno del control jurisdiccional de los actos de la administración. En la actualidad no se puede poner en cuestión que, salvo excepciones muy calificadas (si, de hecho, existieren), los actos de la administración son controlables judicialmente, tanto en sus aspectos reglados como discrecionales. Esta realidad nos lleva a debatir cuál sería el sentido de un tribunal de contiendas, si es que toda extralimitación competencial de la administración puede ser controlada por los tribunales y, a la inversa, toda extralimitación competencial de un tribunal puede ser subsanada mediante los recursos procesales establecidos al efecto. Sostendremos, siguiendo lo planteado en el derecho comparado, que en el caso se configura una cuestión de competencia funcional derivada de la falta de atribuciones específicas del órgano (potestad anulatoria en fase de ejecución) y, asimismo, de la circunstancia de no haberse seguido el procedimiento adecuado (control de legalidad en fase de ejecución).

8°. Que, sobre el punto, Santiago Muñoz Machado ha observado en el ordenamiento español lo siguiente: *“en el marco de los principios de la Constitución de 1978, es difícil imaginar hipótesis en que la Administración pueda reclamar a la Justicia el conocimiento de asuntos en los que esta última no puede intervenir. No es sólo porque las competencias jurisdiccionales se definen conforme a una cláusula general, cuya concreción corresponde llevar a término a los propios tribunales (competencia de la competencia) dentro del marco de las leyes, sino porque el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 CE, y el control efectivo por los tribunales de la totalidad de la actividad administrativa (artículo 106.1), determina [] que no haya ningún círculo administrativo exento de intervención judicial [...] Podría afirmarse, a este respecto, que si la Administración puede requerir de inhibición a la Justicia en la actualidad, no será*

porque ésta no es competente para actuar, sino porque el órgano jurisdiccional que está interviniendo no tiene la atribución específica para hacerlo o porque no ha seguido el procedimiento adecuado" (Santiago Muñoz Machado, 2011, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I, 3ª ed, Madrid, Iustel, p. 983-984).

9°. Que dicho autor hace alusión a un caso resuelto por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción zanjado en favor de un órgano de la administración cuyo nombre -por la particular coincidencia- debe destacarse: el "Consejo de Ministros". El conflicto se promovió a propósito de una orden del Juez de Instrucción de una entrega de documentos que habían sido declarados secretos, en circunstancia de que dicho carácter depende de la decisión del denominado "Consejo de Ministros". El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción resolvió que *"el Juez de Instrucción, que, por sí y ante sí -y careciendo claramente de competencia para ello- interpreta cuándo se dan las condiciones establecidas por la Ley para que pueda resultar efectiva la protección de las tan repetidas «materias clasificadas», o si merecen o no ser calificadas de secreto oficial o aportadas a un determinado proceso, y el empleo de requerimientos conminatorios para obtener su entrega, constituye una invasión de esferas competenciales propias de la Administración y procedimiento inadecuado cuyo conocimiento puede ser reclamado por la misma"* (Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Sentencia de 14 de diciembre de 1995). Muñoz Machado observa que *"Lo importante, sin embargo, es que esta reivindicación competencial, resuelta favorablemente a favor de la Administración en el caso que examinamos, no significa que los órganos jurisdiccionales no tengan competencia para enjuiciar decisiones sobre materias clasificadas o secretos oficiales, sino que el órgano judicial concreto que hizo la reclamación (Juzgado de Instrucción nº. 5 de la Audiencia Nacional) ni era competente ni siguió el procedimiento debido*. La prueba de todo ello es que tras la resolución del Tribunal de Conflictos, la misma petición de levantamiento del secreto se dirigió por el cauce adecuado al Consejo de Ministros. Contra su resolución denegatoria se sustanciaron diversos recursos contencioso-administrativos que concluyeron en las Sentencias del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo [...]. *No se trataba, en conclusión, de una competencia ajena a la jurisdicción, sino del pretendido ejercicio de la misma por un órgano judicial que no contaba con las atribuciones debidas ni usó el procedimiento adecuado*" (Santiago Muñoz Machado, 2011, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I, 3ª ed, Madrid, Iustel, p. 985).

10°. Que, así, el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción en España ha asentado como doctrina que *"la invasión en la esfera de las competencias de la Administración puede producirse, y debe ser corregida, siempre que los Tribunales se arroguen facultades cuyo ejercicio se halla reservado a la misma, y que la Administración tiene la obligación de reivindicar y conservar aunque no reclame materialmente el conocimiento de actuaciones judiciales [...] la finalidad perseguible con el planteamiento de un conflicto de esta naturaleza no se agota con la vindicación del ámbito competencial invadido, sino que se extiende a la defensa y conservación del mismo en la medida en que aparezca desconocido o menoscabado [extendiéndose] a los supuestos en que un órgano «ha frustrado el ejercicio de una atribución» que el otro considera como propia"* (Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Sentencia de 12 de julio de 2001). En este caso lo relevante no es si acaso los Tribunales pueden controlar los actos de la administración, cuestión que no se pone en duda, sino si dicho control *"ha de ejercitarse en el ámbito y con arreglo a los principios de instancia de parte, audiencia del autor del acto y de la persona de la cual se deriven derechos del mismo, que inspiran el ejercicio de esa jurisdicción*

*especializada*” (Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Sentencia de 12 de julio de 2001). En suma, el control ha de llevarse a través de los cauces institucionales establecidos al efecto.

11°. Que, aceptando que los Tribunales pueden controlar los actos de la administración, como ha sido señalado, se debe aceptar que hay espacios para los conflictos de competencia o jurisdicción entre tribunales y la administración. En tal sentido, el Tribunal Constitucional Peruano ha resuelto conflictos competenciales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial suscitadas a partir del control jurisdiccional de los actos de la administración. Específicamente, en base a la aplicación de normas del ordenamiento jurídico peruano determinó que *“los jueces no son competentes para otorgar permisos de pesca, el derecho de sustitución de bodega, el límite máximo de captura por embarcación y, en general, diversos tipos de autorización, permisos o derechos que involucran o están relacionados con la explotación de recursos hidrobiológicos. De esta manera, si a través de procesos judiciales sin previo procedimiento administrativo se otorgan tales permisos o derechos, los jueces que así lo determinen estarían sustituyendo al Produce, titular de la competencia correspondiente de acuerdo con lo explicado previamente y, en ese sentido, estarían menoscabando una competencia del Poder Ejecutivo [...] Los jueces no tienen competencia para otorgar autorización, permisos o derechos de pesca sino para controlar las razones expuestas por la administración en las resoluciones que hubiesen sido impugnadas ante su despacho. Corresponderá al propio Produce enmendar lo que se encuentre viciado según lo declarado por el órgano jurisdiccional competente”* (Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, 25 de julio de 2019, caso de las Resoluciones Judiciales en Materia de Pesquería, Poder Ejecutivo c. Poder Judicial, Expediente 0005-2016-PCC/TC cc. 80° y 83°).

12°. Que los mismos criterios han sido seguidos por este Tribunal. Las Salas han tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas oportunidades sobre contiendas de funciones suscitadas entre autoridades administrativas y tribunales de justicia, lo que ha permitido fijar criterios interpretativos acerca de cuándo estamos ante un conflicto competencial que debe ser resuelto por este Tribunal que ha sido llamado a tutelar la distribución de competencias entre los órganos, corrigiendo tanto las extralimitaciones como la negativa de aquéllos a ejercer las funciones que la Carta Fundamental les ha encomendado (STC Rol 1320, c. 16°). Es por ello que los casos conocidos y resueltos por este Tribunal, al igual que lo ocurrido con la jurisprudencia comparada, no se limitan únicamente a supuestos de *vindicatio potestatis*. En tal sentido, este Tribunal ha dicho que *“Una contienda de competencia no significa [solamente] que uno de los órganos se atribuya la competencia del otro para actuar de la misma manera que este último lo haría”* (STC 2934, c. 5°, en referencia a STC 2.700, c. 17°), y por ello: *“En nuestro ordenamiento fundamental entonces, no puede sustentarse la tesis de que la contienda de competencia se genera única y exclusivamente en la hipótesis de ejercicio o abstención de ejercicio de competencias análogas y no en el caso de un conflicto de funciones”* (STC 4910, c. 5°). En todo caso, la sola aparente extralimitación de un órgano no basta para trabar un conflicto, pues *“este tipo de contiendas de competencia no se verifica si un órgano realiza con su actuar u omisión un errado ejercicio de sus competencias, sino sólo cuando ello lesiona la titularidad de las competencias de otro. Existe así una contienda de competencia o de funciones cuando un órgano, con su actuar u omisión, afecta las competencias de otro siempre y cuando tal situación importe una real y actual lesión o menoscabo”* (STC 1531, c. 6°).

13°. Que, en la jurisprudencia de este Tribunal, es posible identificar dos casos que nos sirven de marco para dilucidar si estamos en presencia de una contienda de

competencia, en particular, si concurren los supuestos de una contienda de funciones o jurisdicciones y, eventualmente, de una *vindicatio potestatis* cuestión que, a la luz del caso concreto, tampoco podemos descartar de plano. En STC 2934, este Tribunal dirimió la contienda trabada entre el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y el Ministerio Público, a propósito de información reservada o confidencial de procesos seguidos ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia respecto de la cual pretendía tener acceso el ente persecutor. En la sentencia, para destrabar la contienda, el Tribunal resolvió que los antecedentes sólo pueden entregarse o relevarse en la forma y condiciones que establece el Decreto Ley N° 211, y advirtió: *“lo que en la especie ha ocurrido es que el Ministerio Público, en ejercicio de la competencia que le asiste para investigar los eventuales delitos de que se trata, ha pretendido acceder a determinada información reunida y agregada dentro de un proceso llevado conforme a la preceptiva del DL N° 211, de 1973, acudiendo para ello a una normativa que es ajena a ésta, cuyo es el caso del citado artículo 19 del Código Procesal Penal, circunstancia que implica una intromisión en las funciones exclusivas que le asisten, sobre la materia, al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia”* (STC 2934, c. 10°). Por su parte, en STC 3283 (y otras) el Tribunal Constitucional resolvió la contienda promovida por la Contraloría General de la República, respecto de la actuación de la justicia civil, en el marco del conocimiento de una acción declarativa de mera certeza destinada a determinar el régimen previsional aplicable a funcionarios de la Dirección General de la Aeronáutica Civil. El Tribunal dirimió la Contienda de competencia en favor de la Contraloría, pues *“interfiere en las atribuciones de los órganos constitucionales señalados y exorbita las potestades judiciales, un tribunal que entra a interpretar genérica y retroactivamente los textos constitucionales y legales que gobiernan la materia, instado a ello por unos funcionarios civiles que pretenden ingresar al régimen previsional de las Fuerza y que se revierta su actual afiliación al sistema previsional del DL N° 3.500, de 1980”* (STC 3283, c. 4°).

14°. Que los casos reseñados en el considerando precedente no dan cuenta de hipótesis de *vindicatio potestatis* en sentido estricto, sino que lo alegado era que la actuación de un órgano, legítima o no, interfería o desconocía atribuciones que son propias de otro, es decir, se trata propiamente de conflictos de funciones. Esto demuestra que el Tribunal Constitucional es competente para dirimir casos en los que se alegue que la actuación de un Tribunal, sin necesariamente arrogárselas, interfiera o desconozca potestades propias de la administración. Es lo que se conoce en el derecho comparado como **conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto**, en el que *“cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional [...] En tal supuesto, lo que es materia de controversia es el hecho de cómo una atribución -cuya titularidad no se discute- está siendo ejercitada; siempre que en la ilegítima modalidad del ejercicio pueda ser derivada, una lesión del ámbito de las atribuciones constitucionales ajenas, un impedimento o un menoscabo, tal como también lo reconoce la doctrina constitucional atinente”* (Tribunal Constitucional de Perú, sentencia de 12 de febrero de 2007, 006-2006-PC/TC, cc. 22° y 23°).

15°. Que, en definitiva, la contienda de competencia puede suscitarse, como aquí ha ocurrido, cuando los tribunales ejercen su función de control de los actos de la administración. La cuestión a dilucidar es si el control se ha llevado a cabo a través del ámbito competencial y procedimental que la Constitución y el legislador establece.

3. Acerca de si procede la contienda ante la dictación de resoluciones judiciales

16°. Que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señalan nominativamente qué actos pueden dar lugar a una contienda de competencia que deba ser resuelto por este Tribunal. En principio, no puede excluirse que el acto que motiva la contienda sea una resolución judicial, máxime cuando es precisamente ésta la forma en que se expresan los tribunales de justicia. En el derecho comparado, como ya se adelantó, se admite expresamente la posibilidad, aunque con limitaciones. El artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales en España establece que *“No podrán plantearse conflictos de jurisdicción a los Juzgados y Tribunales en los asuntos judiciales resueltos por auto o sentencia firmes o pendientes sólo de recurso de casación o de revisión, salvo cuando el conflicto nazca o se plantee con motivo de la ejecución de aquéllos o afecte a facultades de la Administración que hayan de ejercitarse en trámite de ejecución”*. En Perú, ya se ha citado jurisprudencia que ha admitido conflictos constitucionales por menoscabo incluso respecto de resoluciones firmes (Tribunal Constitucional de Perú, sentencia de 12 de febrero de 2007, 006-2006-PC/TC). En México, la Constitución y su reglamentación establecen una procedencia restrictiva de las denominadas “controversias constitucionales” respecto de resoluciones judiciales, aunque excepcionalmente se ha admitido cuando la resolución judicial efectivamente invada la esfera competencial de un órgano administrativo: *“por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arroge facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental”* (Tesis jurisprudencial N° 16/2008, aprobada por el Tribunal Pleno, Registro 170355, recaída sobre Controversia constitucional 58/2006. Poder Judicial del Estado de Nuevo León. 23 de agosto de 2007, párrafo único).

17°. Que, en lo que respecta a la práctica de este Tribunal, efectivamente se han planteado conflictos de competencia suscitados a partir de la dictación de resoluciones judiciales (STC 2474) o ante la inminencia de ellas (STC 2700, 3823, 4672, 4688, 4689) y que han obtenido un pronunciamiento de fondo. En todos estos casos existía, además, la posibilidad de discutir la competencia del Tribunal a través de incidentes, excepciones, y recursos.

18°. Que la última circunstancia previamente anotada lleva a reflexionar acerca de la compatibilidad (o no) de impetrar una contienda, cuando paralelamente se alega la incompetencia en la gestión pendiente, sobre lo cual este Tribunal no había reflexionado previamente, aunque tácitamente se había aceptado dicha posibilidad. En efecto, en STC 2700 se dirimió la contienda en favor de la administración pese a que se encontraba

pendiente de resolver la excepción de incompetencia promovida ante el juez del fondo; en STC 4689, ocurre lo propio, al haberse deducido por Contraloría General de la República una excepción perentoria de incompetencia absoluta por falta de jurisdicción aduciendo idéntica fundamentación ante este Tribunal.

19°. Que para esta Ministra resulta prístino que es posible plantear una contienda de competencia, aun cuando se estén planteando alegaciones que corren por la misma senda en otra sede que no sea el Senado. Ello es así porque este Tribunal tiene la competencia exclusiva y excluyente para resolver contiendas de competencia entre tribunales inferiores o especiales de justicia y la administración. Cosa distinta es que a través de otra vía procesal pueda llegarse a idéntico resultado, toda vez que ello se explica porque la incompetencia acarrea la invalidez, y con ello la nulidad, de un acto. Sin embargo, sucede que es perfectamente posible que dicho acto esté afecto a otros vicios que traigan aparejado exactamente la misma consecuencia: la nulidad. En lo que respecta a las contiendas de competencia, la invalidez se produce no por cualquier vicio, ni siquiera por cualquier causa de incompetencia, sino sólo cuando esta se derive de extralimitación de funciones que afecten las esferas competenciales de otro órgano.

#### **4. Validez, invalidez, vicios, nulidad y competencia**

20°. Que resulta útil referirse brevemente a los conceptos de competencia, validez, vicios y nulidad, y su relación, tanto para reafirmar la atribución de este Tribunal, como para resolver el presente conflicto. La validez puede ser entendida como aquella propiedad predicable de los actos normativos que han cumplido con todos los requisitos para su producción. Si alguno de los requisitos no se cumple, se dice que el acto tiene un vicio, por lo tanto, es inválido, y es susceptible de ser anulado. La nulidad viene a ser la ineficacia del acto por la constatación de un vicio que determina la invalidez del acto.

21°. Que diversos vicios pueden afectar la validez de un acto. Uno de ellos es la incompetencia, que, en el ámbito público, deriva de la falta de la capacidad o aptitud del órgano para ejercer determinados poderes jurídicos. La incompetencia, como todo vicio, se traduce en la invalidez del acto y, a su vez, esta invalidez se traduce en su anulabilidad. La nulidad puede obedecer a distintos vicios (materiales, de competencia, de procedimiento, etc.), y existen distintas formas para constatarla y declararla. Y adviértase que la declaración de nulidad también es un acto que debe cumplir con determinados requisitos de validez, en tanto se trata del ejercicio de una potestad que sólo puede ser ejercida por el órgano competente, a través del procedimiento que el ordenamiento jurídico establece.

22°. Que lo expuesto en el considerando precedente será útil para comprender (i) por qué el Primer Tribunal Ambiental no puede declarar la nulidad de un acto administrativo en sede de ejecución; (ii) la situación en que quedan las potestades de la administración una vez declarado nulo un acto administrativo por un tribunal. Ambas cuestiones serán abordadas en detalle más adelante, pero aquí importa tener presente que un acto puede adolecer de distintos tipos de vicios; y que la constatación de ellos y su declaración de nulidad puede estar encargado a distintos órganos y por distintos procedimientos. Así, que la Corte de Apelaciones de Antofagasta pueda, eventualmente, dejar sin efecto lo obrado por el Primer Tribunal Ambiental, no obsta a la resolución del presente conflicto en esta sede constitucional y de la competencia de este Tribunal para

resolverlo. Ello explica por qué este Tribunal ha declarado la incompetencia de un Tribunal aun cuando se ha hecho igual solicitud en la gestión judicial (STC 4689).

23°. Que en esta línea de razonamiento cabe afirmar que existen diversas vías para alegar la incompetencia absoluta del Tribunal que, a la postre, acarreen la nulidad procesal. Ésta puede ser declarada de oficio por el propio tribunal, o bien puede ser a instancia de parte, a través de medios directos (incidente, inhibitoria o declinatoria) o de medios indirectos (apelación, casación en el fondo). Desde luego, todas éstas son herramientas procesales que se dan en el marco del propio proceso y no requieren -y he aquí la diferencia- que la incompetencia del Tribunal se produzca por una interferencia indebida en las potestades de un órgano administrativo. Esto es trascendente para distinguir entre lo que se puede discutir en una apelación de lo que se resuelve en esta sede. Aquí, el objeto del proceso es destrabar un conflicto competencial, para lo cual este Tribunal debe analizar cuál es el marco de actuación de cada uno de los órganos involucrados, y determinar hasta dónde llega la competencia de uno y la competencia de otro. Evidentemente, este ejercicio de atribuciones puede terminar con la declaración de incompetencia de un órgano en virtud de la cual deberá anularse todo aquello que haya resultado contrario al orden competencial que fue alterado. Que otros mecanismos procesales puedan llegar al mismo resultado es intrascendente porque la declaración de nulidad o la revocación del acto denunciado puede obedecer a la existencia de vicios diversos a la invasión de la esfera competencial de la administración.

24°. Que, entonces, aún cuando el escrito de apelación presentado por el Comité de Ministros y el requerimiento formulado a fs. 1 fueren idénticos (que no lo son), y aún cuando a través de ambas vías se pueda llegar al mismo resultado (la declaración de nulidad del acto lesivo), este Tribunal no razona cómo si resolviera una apelación, ni la Corte de Apelaciones de Antofagasta cómo si resolviera una contienda de competencia.

25°. Que para que este Tribunal conozca del fondo es intrascendente, entonces, que el acto que se denuncia como invasivo de competencias pueda adolecer de vicios que pueden ser corregidos por otras vías, aunque sean muy patentes. Lo que determina que este Tribunal deba conocer del fondo es la existencia de un desacuerdo entre un órgano administrativo y un tribunal sobre el ejercicio de la atribución de uno que menoscabe las atribuciones de otro.

## **5. Estamos en presencia de una contienda de competencia**

26°. Que la competencia que el Comité de Ministros arguye como perturbada es aquella contenida en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 que, en lo sustancial, le permite conocer y resolver las reclamaciones que se deduzcan contra la Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”) deducida por observantes ciudadanos en el marco de un Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”). El Comité de Ministros sostiene que *“La contienda de competencia que se deduce se produce con ocasión de la resolución del Illre. Primer Tribunal Ambiental que resuelve la solicitud de cumplimiento incidental”* (fs. 8). Esta resolución judicial expresamente dispone “modificar” y “anular” determinadas partes de un acto administrativo dictado por el Comité de Ministros, ordenando su complementación por parte de otro órgano: la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (“Dirección Ejecutiva”). Uno de los argumentos entregados por dicha resolución para actuar de esta

manera es que la resolución de las reclamaciones “no constituía una nueva instancia de revisión en que el Comité de Ministros pudiera ejercer todas sus potestades” (fs.1544).

27°. Que al responder el presente libelo de competencia el Primer Tribunal Ambiental no niega la efectividad de realizar tales declaraciones en la resolución de fecha 17 de febrero de 2025. Lo que argumenta es que ello es un ejercicio legítimo de su facultad de ordenar el cumplimiento forzado de lo ordenado en una sentencia en la cual ejerció un control de legalidad de la administración, de cumplimiento obligatorio en la actuación administrativa. Sostiene que las medidas decretadas se tratan de medidas de “apremio” legítimas y necesarias en el marco de la etapa de cumplimiento forzado de la sentencia, careciendo el Comité de Ministros de discrecionalidad en dicho cumplimiento, de modo que “le esta vedado volver a pronunciarse sobre la evaluación ambiental del proyecto Dominga” (fs. 2).

28°. Que la existencia de una contienda en este caso es patente. Por un lado, la administración sostiene que tras la declaración de nulidad pronunciada por el Tribunal Ambiental en el caso *sub lite* podía ejercer sus potestades de resolución de las reclamaciones pendientes de resolución pronunciando el respectivo acto administrativo de reemplazo, mientras que el Primer Tribunal Ambiental, amparándose en su la facultad de “hacer ejecutar lo juzgado”, sostiene que estas potestades no existen, de modo que decide modificar lo resuelto en la fase declarativa, anular parte de la resolución que corresponde al acto administrativo de reemplazo pronunciado por el Comité de Ministros, y ordenar a la Dirección Ejecutiva que dicte un acto complementario en reemplazo del que ha procedido a anular en la fase ejecutoria.

#### **6. Relevancia de la contienda: las potestades de la administración posteriores a la revisión judicial (el acto de reemplazo) y su forma de control**

29°. Que, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, Chile tiene un absoluto vacío regulatorio acerca de la ejecución de sentencias anulatorias derivadas del control jurisdiccional de los actos de la administración. Poca doctrina nacional se ha referido al punto, y es que se ha tendido a pensar que sólo son susceptibles de cumplimiento forzado las sentencias de condena, mas no las meramente declarativas o constitutivas: “La sentencia que acoge total o parcialmente una reclamación produce efectos generales (*erga omnes*), y hace desaparecer el acto o norma del sistema jurídico. Desde el plano procesal, se trata de una sentencia de efectos declarativos y constitutivos que no requiere ejecución propiamente tal, dado que sus efectos se producen por el solo ministerio de la ley, sin necesidad de actividad posterior” Iván Hunter Ampuero, 2022, Ejecución de las sentencias de reparación del daño ambiental: desafíos para el derecho procesal, en Problemas Actuales sobre la Ejecución, VII Jornadas Nacionales del Derecho Procesal, Santiago: Thomson Reuters, p. 511).

30°. Que esta Ministra considera que este caso es de suma trascendencia para perfilar el adecuado reparto de competencias, específicamente, para (i) determinar cuáles son los márgenes de actuación de la administración luego de una sentencia de un Tribunal que, anulando un acto administrativo, le ordena dictar otro con determinados lineamientos; (ii) reafirmar que un Tribunal contencioso administrativo puede velar por el cumplimiento de lo resuelto -y nada más que lo resuelto- en sede de ejecución; (iii) acotar los poderes de ejecución únicamente a los que la ley establece; (iv) determinar cuándo el nuevo acto puede

y debe ser impugnado a través de la vías que prevé la legislación y no por medio de procedimiento extra legales o *ad hoc*.

## **7. Control judicial intenso de los actos de la administración, con técnica de reenvío**

**31°.** Que, tal como afirma correctamente el Primer Tribunal Ambiental en su escrito de traslado, es efectivo que en Chile se ha estructurado un contencioso administrativo ambiental especial que contempla un control de los actos de la administración por parte de un tribunal técnico y especializado. Es cierto que el control judicial de los Tribunales Ambientales respecto de los actos administrativos ambientales es intenso, pero de ello no se sigue que puedan ejercer su ministerio sin haberse reclamado la intervención en forma legal, y al margen de los procedimientos establecidos en la Ley.

**32°.** Que, en este sentido, el control de los actos de la administración tiene un procedimiento especialmente reglado en la Ley N° 20.600 que culmina con la dictación de una sentencia que, de ser estimatoria, mandata al Tribunal Ambiental a *“declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada”*. Es muy importante destacar que esto sólo está contemplado para el caso de *“La sentencia que acójala acción”*. El inciso segundo establece limitaciones: *“En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los números 1) y 7) del artículo 17, así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados”*. La doctrina ha destacado que *“Esta prohibición se sustenta en la división de competencias y en la deferencia que deberían tener los tribunales de justicia respecto de aquellas materias que el legislador ha colocado en la esfera de las potestades administrativas. Lo anterior no resta la posibilidad de que un tribunal ambiental fije estándares de cumplimiento de la legislación ambiental en los aspectos discrecionales, especialmente en materia de motivación y proporcionalidad. Pero otra cuestión diferente es que los tribunales ambientales puedan establecer el contenido de un acto cuya regulación el ordenamiento le ha conferido expresamente a la Administración. Es esta la que detenta un poder regulatorio, que podrá articular de acuerdo con los intereses que estime prevalentes en el caso concreto”* (Iván Hunter Ampuero, 2024, Derecho Ambiental Chileno, Tomo III, Santiago, Der Ediciones, p. 384)

**33°.** Que, entonces, el legislador ha optado como regla general por la técnica del reenvío para que sea la administración quien, en el ejercicio de sus propias potestades, adopte una nueva decisión conforme a lo resuelto por la justicia. Y aunque esto será desarrollado más adelante, es importante resaltar que esta conformidad debe ser respecto de aquello que efectivamente fue resuelto y mandatado, ya que sobre lo demás, la administración ha de resolver conforme a derecho. Si en sede declarativa se ordena a la administración a dictar un nuevo acto, sin declaración de derecho alguno, le es permitido a la administración ejercer sus potestades libremente respecto de aquello que no fue objeto de control judicial, aunque ello signifique que el nuevo acto sea igualmente desfavorable para el administrado, quien podrá nuevamente impugnar dicho acto si lo estima ilegal.

**34°.** Que el artículo 30 de la Ley N° 20.600 es prácticamente idéntico al artículo 71 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España. Ahora bien, en la exposición de motivos de la ley se precisa que la prohibición de determinar

el contenido discrecional de los actos anulados “no pretende coartar en absoluto la potestad de los órganos judiciales para extender su control de los actos discrecionales hasta donde lo exija el sometimiento de la Administración al derecho, es decir mediante el enjuiciamiento de los elementos reglados de dichos actos y la garantía de los límites jurídicos de la discrecionalidad”. Así, tenemos que el control judicial de los actos de la administración es intenso, y recae sobre los aspectos reglados y discrecionales. Ha de coincidirse, entonces, con lo señalado por el Primer Tribunal Ambiental en este aspecto, no obstante, debe sujetarse a los mecanismos que le impone el legislador para ello.

35°. Que este control es tan intenso que la doctrina ha precisado que en supuestos muy específicos un Tribunal Contencioso Administrativo podría sustituir la decisión de la administración, particularmente cuando la controversia se suscita a partir de un elemento reglado cuyo supuesto de hecho no se discute. Por ejemplo, si la administración constató que un Proyecto no cumple con la normativa ambiental aplicable, y no obstante decide calificar favorablemente el Proyecto amparándose en facultades discrecionales, bien puede un Tribunal ordenarle a que dicte la única resolución que en derecho corresponde. También puede un Tribunal ordenar a la administración que dicte un acto nuevo, esta vez que se ajuste a lineamientos específicos declarados en la sentencia, de modo que no quede ningún espacio para tener un margen de discrecionalidad (teoría de la reducción a cero de la discrecionalidad): *“Trabado el proceso contencioso-administrativo contra la decisión concretamente adoptada, es también posible que como consecuencia del mismo el abanico disponible se reduzca todavía más, e incluso, que desaparezca y sólo quede en pie al final del mismo una única solución. Eso es lo que la doctrina alemana llama la reducción a cero (Ermessens reduzierung auf Null) de la discrecionalidad. Cuando ésta se produce en un proceso dado, es absolutamente inevitable que el juez lo reconozca así e incorpore al fallo esa única solución ya posible, porque así lo impone la lógica más elemental y así lo exige, en fin, el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y plena”* (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 20ª ed, Thomson Reuters, p. 532).

36°. Que, sin embargo, toda esta argumentación es estéril para justificar lo obrado en sede de cumplimiento incidental, porque el control intenso ha de darse precisamente en la sentencia que resuelve el contencioso administrativo y no en un acto posterior, como lo es en un proceso de ejecución. La oportunidad para reducir el ámbito de discrecionalidad era precisamente la sentencia que resuelve la reclamación, y no la sede de ejecución, pues esta sólo se limita a verificar el cumplimiento de lo ya declarado. Si en sede declarativa el Tribunal optó por no dar directrices más específicas, no puede subsanar tal falencia en una etapa posterior, por haberse producido el desasimiento y por violar la cosa juzgada, como se verá.

37°. Que, en el caso *sub lite* es indubitado que en la sentencia del Primer Tribunal Ambiental que resolvió la reclamación de Andes Iron SpA respecto de la Resolución Exenta N° 202399101517, de 29 de junio de 2023, ordenó al Comité de Ministros: **“dictar una nueva resolución que se pronuncie respecto de las reclamaciones deducidas en contra de la RCA N° 161/2021, en conformidad con lo establecido en la parte considerativa de este fallo. De esta forma, la nueva resolución tiene que cumplir íntegramente tanto con lo determinado en la sentencia firme y ejecutoriada dictada en la causa Rol R N° 12017, de 16 de abril de 2021, como con lo establecido en todo este fallo, de manera que el nuevo acto debe:**

A) Ajustarse a todo lo determinado en esta instancia de control judicial, así como en la sentencia firme y ejecutoriada de 16 de abril de 2021;

B) Dictarse con una integración de ministros que no se encuentren afectados a situaciones que comprometan su imparcialidad y probidad administrativa;

C) Dictarse dentro del plazo de 15 días, considerando que el plazo previsto en el inciso primero del artículo 20 de la Ley N° 19.300, se venció en su oportunidad;

D) Dictarse conforme con los pronunciamientos de los OAECA que sean coherentes con lo establecido en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cumplimiento con el deber de fundamentación y con el principio de protección de la confianza legítima;

E) Dictarse considerando que la evaluación de impacto ambiental, en la forma prevista en la Ley N° 19.300, implica la conformidad de los proyectos o actividades que son sometidos a este procedimiento con la normativa aplicable, así como la determinación de la correcta evaluación y predicción de sus impactos ambientales, incluyendo la ponderación de la idoneidad y suficiencia de las medidas de mitigación, reparación y/o compensación, según corresponda. **Además, se debe considerar que este examen exige la comprobación de diversos elementos para el ejercicio de potestades regladas y discrecionales, cuestión que, en definitiva, depende de la materia y requisito en particular.**

F) Dictarse considerando que se presentaron antecedentes suficientes y se evaluaron correctamente los impactos asociados a las emisiones de MPS, a los recursos hídricos, a las AMERB, al medio marino, al valor turístico y al efecto sinérgico entre los proyectos Dominga y Puerto Cruz Grande; y,

G) Dictarse considerando que se presentaron antecedentes suficientes y se evaluaron correctamente los impactos asociados a las emisiones de MPS, a los recursos hídricos, a las AMERB, al medio marino, al valor turístico y al efecto sinérgico entre los proyectos Dominga y Puerto Cruz Grande; y,

H) Dictarse considerando que no corresponde establecer un concepto restringido de compromisos ambientales voluntarios a las iniciativas del “Centro de Investigación y Estudios Socioambientales Aplicados en La Higuera” y del “Valor Compartido”, las que se ajustan a este y que incluso podrían establecerse como condiciones o exigencias adicionales” (fs. 282 y ss.).

38°. Que, aun aceptando que la tesis de la “reducción a cero” es plausible en nuestro sistema jurídico, sucede que la sentencia del Primer Tribunal Ambiental ordenó “dictar una nueva resolución que se pronuncie sobre las reclamaciones”, para lo cual dispuso una serie de directrices que debía contener la nueva resolución. El Primer Tribunal Ambiental, en la medida que fuera procedente conforme al mérito del proceso, tenía la posibilidad en la sentencia de (i) ordenar que resolviera las reclamaciones en algún sentido determinado; (ii) ordenar mantener la calificación favorable del Proyecto; (iii) prohibir que se incorporaran nuevas materias en el nuevo acto que se dictare a consecuencia de la declaración de nulidad. No lo hizo y no declaró derecho alguno en favor de la reclamante.

39°. Que, de esta forma, resulta patente la falacia en que se incurre, pues aun aceptando que el control jurisdiccional es amplísimo y que éste puede reducir al máximo la discrecionalidad de la administración, en este caso el Primer Tribunal Ambiental no ejerció dicha potestad en el momento procesal en que correspondía: la sentencia que acoge la reclamación (art. 30 de la Ley N° 20.600). Luego, del amplio control judicial que pregona el

Primer Tribunal Ambiental, no se sigue que éste pueda llevarse a cabo en cualquier etapa, a través de cualquier procedimiento, y por lo mismo, no es posible concluir que sea la resolución que resuelve una excepción de pago aquella que autorice reducir a cero las potestades de la administración, pues ello debió acontecer en la sede declarativa.

**8. Situación de la administración luego de la declaración de nulidad. ¿Se extingue la potestad de dictar un nuevo acto?**

40°. Que, acerca de la situación en que queda la administración luego de la declaración de nulidad, en relación con la potestad que fuere controlada, surge la pregunta acerca de si puede o debe ejercer nuevamente la potestad, y cuáles son sus condiciones de ejercicio. En todo caso, cabe aclarar que la declaración de nulidad sólo alcanza al acto inválido, pero no a la potestad, pues ésta emana de la ley: no porque este Tribunal declare la inconstitucionalidad de una norma se elimina la potestad del congreso de legislar.

41°. Que una mirada al derecho comparado da cuenta de que la respuesta vendrá dada por el vicio identificado, la naturaleza de la potestad de que se trate y la orden específica del tribunal contencioso administrativo. No es lo mismo si el vicio constatado es uno de falta de competencia, en donde la administración no puede dictar un nuevo acto, que uno de falta de motivación, en donde no se descarta que la administración pueda dictar otro acto motivado. Tampoco da igual si la potestad involucrada es una autorizatoria o una sancionatoria, última en donde hay nutrida jurisprudencia española acerca de la posibilidad de dictar un nuevo acto desfavorable (doctrina del “doble tiro”). No viene al caso hacerse cargo de todas las hipótesis sino sólo la que es pertinente con el caso: aquella en que se declara la nulidad de la administración y se ordena por el Tribunal dictar una nueva resolución con reducción de los márgenes de actuación.

42°. Que, salvo la discusión acerca de las resoluciones que tienen como único objetivo cumplir una sentencia judicial -como aquella que reincorpora un funcionario con motivo de una condena laboral- en donde se discute la genuina naturaleza de acto administrativo, cuando se trata de la dictación de un acto de reemplazo al anulado prácticamente toda la doctrina y la jurisprudencia está conteste en que se ejerce una potestad propia de la administración. La situación, en términos de potestades, no difiere de aquella posición en que se encuentra un Tribunal de Juicio Oral en lo Penal que conoce del segundo juicio a consecuencia de haberse acogido un recurso de nulidad previo. Con todo, en el caso de la administración, el ejercicio de esta potestad se encuentra limitada por lo decidido en el fallo.

43°. Que, en cuanto a la situación en que se encuentra la administración luego de la anulación del acto, mediando orden del Tribunal a dictar otro de reemplazo con determinados lineamientos, sucede que la administración puede ejercer nuevamente su potestad, considerando los lineamientos del tribunal, y excluyendo las opciones incompatibles con lo efectivamente resuelto: *“Si al final del proceso «son posibles varias soluciones, todas ellas lícitas y razonables, únicamente la Administración podrá decidir al respecto» (Sentencia de 2 de abril de 1991), debiendo limitarse el Tribunal a anular la concreta solución impugnada cuando la encuentre disconforme con el ordenamiento jurídico a fin de que sea la propia administración la que, en uso del poder discrecional que la norma le reconoce, elija ulteriormente una nueva solución”* (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho

Administrativo I, 20ª ed, Thomson Reuters, 533). En este sentido, el Tribunal Supremo de España ha razonado en varias oportunidades que *“no hay precepto legal o reglamentario, principio jurídico ni doctrina jurisprudencial alguna que impida automáticamente y con carácter general a la Administración ejercer las (sic) potestad que le ha atribuido el legislador una vez que, inicialmente actuada, su resultado es anulado por ser disconforme a derecho; ni el principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución Española, ni el deber de eficacia en su actuar que le exige el artículo 103.1 de la Carta Magna, pueden ser entendidos en esos términos [...]. La respuesta habrá de suministrarse a la luz de las circunstancias concurrentes en cada caso, ya que la anulación de un acto administrativo no conlleva automáticamente el decaimiento y la extinción de la potestad administrativa plasmada en el mismo, de modo que la Administración tributaria no pudiera volver a actuar, aun cuando tal potestad no haya prescrito; aun más, no le es exigible otro comportamiento en defensa del interés público [...] Lo único jurídicamente intolerable es la actitud contumaz de la Administración tributaria, la obstinación en el error, la reincidencia en idéntico yerro una y otra vez”* (Tribunal Supremo de España, sala de lo contencioso administrativo, auto N° 8095/2018, 20 de junio de 2019, c. 5°). En este sentido, pese a la declaración de nulidad previa, se ha dicho que *“la Administración mantiene, aun en esos supuestos, sus potestades para dictar el reglamento o el acto discrecional conforme considera conveniente, sometido, eso sí, a la exigencia de legalidad que está en la base del ejercicio de cualquier potestad administrativa”* (Tribunal Supremo de España, sala de lo contencioso administrativo, Sentencia N° 705/2022, 8 de junio de 2022, c. 3°).

**44°.** Que, entonces, si la administración puede o no dictar un nuevo acto, y bajo qué respectos, dependerá del vicio constatado. Obviamente si el Tribunal Ambiental estimó que el acto es inválido por incompetencia del órgano que lo dictó, claramente éste no puede reiterar el acto. Pero en el lado opuesto, bajo ciertos respectos, incluso la reiteración del acto podría no constituir un incumplimiento a una sentencia. La doctrina ha señalado que *“si de una sentencia anulatoria se trata habrá que atender al concreto vicio que ha llevado a la anulación judicial. De modo que, incluso aunque el nuevo acto o reglamento fuese de contenido material igual al anulado, no se dará el requisito objetivo –y, por tanto, no será de aplicación el artículo 103.4 LJCA (o el peruano artículo 48 LPCA)– si no se incurre en el mismo vicio que determinó su anulación. Así, si los vicios por los que se anuló un acto o reglamento fuesen formales nada obstará a que, tras la tramitación pertinente, lo decidido en el nuevo acto, reglamento sea igual a lo establecido en el anulado por sentencia; si la nulidad se hubiera decretado por falta o insuficiencia de motivación, no será ilícito volver a aprobar el mismo acto, reglamento ahora con una motivación adecuada; si la nulidad se hubiera acordado por vulneración de una norma superior, nada impedirá la modificación de esa norma superior y la aprobación posterior de un reglamento igual al antes anulado, tras todo el procedimiento exigido; etc. Hasta cabe afirmar que en estos casos, lejos de contradicción con la sentencia, se cumple escrupulosamente”* (Manuel Rebollo Puig, 2020, Nulidad de actos administrativos contrarios a las sentencias en el Texto Único Ordenado de la Ley peruana del Proceso Contencioso-Administrativo. IUS ET VERITAS, N° 60, p. 29). En esta línea, el Tribunal Supremo de España ha señalado que *“No puede desprenderse de nuestra jurisprudencia, desde luego, la existencia de un imperativo categórico que venga a impedir, siempre y sin excepción, la reproducción de la ordenación anulada por virtud de una sentencia firme. Tampoco se ha procedido en el caso, dicho sea incidentalmente, a una pura y burda reproducción de las mismas determinaciones que habían sido anuladas con anterioridad o de las consecuencias que han podido resultar de su ejecución”* (Tribunal Supremo de España, N° 1.996/2016, sala de lo contencioso administrativo, 06 de septiembre de 2016, c. 14°).

45°. Que, entonces, se refuta la tesis de la extinción de potestad como consecuencia de haberse hecho un control jurisdiccional previo. Es el propio Tribunal Ambiental el que sostiene: *“que un acto sea sometido al control jurisdiccional no equivale a que la Administración pierda su competencia”* [...] *“En este sentido, es importante subrayar que el ejercicio del control jurisdiccional posterior a una sentencia firme no implica la supresión de la potestad decisoria de la autoridad administrativa, sino su reconfiguración dentro del marco jurídico definido por el fallo”* [...] *“Así, luego de una anulación fundada en vicios de legalidad o motivación, cualquier nueva decisión de la autoridad debe sujetarse a los parámetros impuestos por la sentencia, lo que no suprime su competencia, sino que la canaliza dentro de los límites normativos y jurisdiccionales exigibles”* (fs. 1719, énfasis propio).

46°. Que si bien es cierto que en Chile no hay un desarrollo acabado acerca del estado en que queda la administración luego del control judicial por exceso de poder, una sentencia de la Corte Suprema que incide, nada más ni nada menos que en este caso, aclara el punto: *“Que este resolutivo, en cuanto acoge las pretensiones del reclamante Titular del proyecto, no anula únicamente la resolución del Consejo de Ministros, disponiendo una nueva votación de éste sin nuevos antecedentes, sino que dispone que todo el procedimiento se retrotraiga a la etapa previa de evaluación que indica, esto es, la votación por parte de la COEVA, de la Región de Coquimbo.*

*Al así hacerlo, ha dejado a salvo tanto las pretensiones del Titular reclamante como las de los recurrentes de casación, para que, respecto de la decisión de la COEVA respectiva, interpongan las reclamaciones administrativas que estimen en derecho correspondan para ante el Consejo de Ministros, aportando los antecedentes que consideren relevantes para sustentarlas [...] de este modo, queda a salvo para todos los intervinientes en el proceso de evaluación ambiental su derecho a presentar ante las autoridades administrativas correspondientes sus pretensiones y observaciones, así como los antecedentes en que las fundamentan, incluyendo no solo a los recurrentes sino también a los observantes PAC que no habían presentado en la oportunidad anterior la reclamación ante el Consejo de Ministros que la ley les franquea y al propio Titular del proyecto.*

*En efecto, lo relevante es que sea que se obtenga una RCA favorable o desfavorable en la votación de la COEVA, surge el procedimiento de revisión por parte de la misma Administración, que puede ser activado tanto por el titular como por los observantes PAC que denuncian que sus observaciones no han sido debidamente atendidas, que se materializa a través del ejercicio de la reclamación administrativa prevista en el artículo 20 y 29 de la Ley N° 19.300.*

*Esta sede de revisión administrativa está a cargo del Comité de Ministros, órgano que tiene amplias facultades para evaluar los antecedentes contenidos en el proceso de evaluación ambiental. En efecto, la reclamación ante el referido órgano administrativo ‘ha sido consagrada por el legislador con un amplio alcance y con una extensa competencia, que permite al Comité de Ministros (en lo que interesa al presente caso) revisar no sólo la legalidad de la decisión impugnada por su intermedio sino que, además, examinar aspectos de mérito de la misma, pues de su redacción aparece que, a la vez que puede solicitar informes a terceros para ‘ilustrar adecuadamente la decisión’, también cuenta con atribuciones suficientes para negar lugar, rechazar o establecer condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental’ (...) ‘la competencia del Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los que el mismo recabe, revisar no sólo formalmente la decisión reclamada sino que, además, puede hacerlo desde el punto de*

*vista del mérito de los antecedentes, circunstancia que le habilita, a su vez, para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole, si lo estima necesario, condiciones o exigencias que, a su juicio, resulten idóneas o adecuadas para lograr los objetivos propios de la normativa de protección medioambiental, incluyendo entre ellas medidas de mitigación o compensación que tiendan a la consecución de ese fin y, especialmente, a la salvaguardia del medio ambiente y de la salud de la población que podrían ser afectadas por el respectivo proyecto’ (CS Rol N° 6563-2013)” (Corte Suprema, 18 de mayo de 2022, rol 36.972-2021, énfasis agregado, cc. 14° y 15°).*

47°. Que el pronunciamiento de la Excma. Corte Suprema es trascendente, no sólo porque se da en el marco de la evaluación ambiental del Proyecto “Dominga”, sino porque reafirma que las facultades del Comité de Ministros no se “extinguen” o se “agotan” una vez que han sido sometidas al control judicial, especialmente cuando como consecuencia de la nulidad le corresponde retrotraer el procedimiento y/o dictar el acto administrativo de reemplazo. También lo resuelto por la Excma. Corte Suprema permite desestimar que lo decidido por el Primer Tribunal Ambiental en la causa R-1-2017 pueda fijar el margen de actuación sucesivo y futuro del Comité de Ministros, como erróneamente ha pretendido dicho tribunal, toda vez que el fallo de la Corte es explícito al anunciar que la sentencia del Tribunal Ambiental en causa R-1-2017 deja indemne la revisión del Comité de Ministros, con un amplio alcance y con extensa competencia, tanto si se deduce una reclamación del titular, como si se deduce una reclamación de la ciudadanía, como aconteció en este caso.

48°. Que, entonces, asentado que (i) los tribunales ambientales pueden orientar la actuación de la administración en la dictación de un acto de reemplazo y que (ii) aún en esa hipótesis la administración conserva sus potestades, pudiendo decidir conforme a los aspectos reglados y discrecionales que sean pertinentes, siempre que no contravengan la *ratio decidendi* de la sentencia, surge el dilema acerca del control del nuevo acto dictado a consecuencia de la sentencia que acogió la reclamación.

## **9. El control del acto de reemplazo ¿Nuevo procedimiento contencioso administrativo o ejecución?**

49°. Que, a diferencia del vacío regulatorio que hay en Chile, otros sistemas jurídicos contemplan expresamente la posibilidad de controlar el acto de reemplazo que incumpla una sentencia en sede de ejecución, otorgándole poderes anulatorios al juez en esta sede. Cabe destacar que, en todo caso, no todo acto dictado a consecuencia de haberse declarado la nulidad puede y debe ser controlado en esta sede, sino sólo cuando sean contrarios a la *ratio decidendi* del fallo, pues de otro modo se desnaturalizarían los procesos de ejecución y se vulnerarían los derechos de terceros, como se verá. Si el acto de reemplazo involucra cuestiones nuevas, que no fueron conocidas previamente por la jurisdicción, ha de iniciarse un proceso contencioso administrativo diverso.

50°. Que, en el ámbito iberoamericano, la Ley que regula en mayor detalle cuándo ha de iniciarse un nuevo procedimiento, y cuándo ha de pedirse al propio juez que inste por el cumplimiento, es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en México. La petición se denomina “queja” y esta es procedente, en lo que interesa, cuando “La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia, y “Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia” (artículo 58, sección II, a), contemplándose poderes anulatorios expresos del

juez que conoce de la queja. La norma relevante es el artículo 58, IV parte final, en cuanto dispone que: “Existiendo resolución administrativa definitiva, si el Magistrado Instructor, la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, porque se plantean cuestiones novedosas que no fueron materia de la sentencia, prevendrán al promovente para que presente su demanda dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, reuniendo los requisitos legales, en la vía correspondiente, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja”. Nótese la similitud con los hechos indubitados en esta sede: que el Comité de Ministros, en la resolución de reemplazo, “añadió dos nuevas cuestiones, a saber: 1) supuesta exclusión del pronunciamiento de la CONAF y 2) la pretendida insuficiencia del Plan de Contingencias y Emergencias del proyecto— las cuales no formaron parte de la Res. Ex. N° 202399101517/2023, respecto de la cual esta judicatura ejerció el control judicial y determinó su ilegalidad” (fs. 1543) o, como se sostuvo en estrados: “estos dos puntos por los cuales se califica desfavorablemente nunca fueron objeto del juicio”. A propósito de la improcedencia de la queja para plantear cuestiones novedosas, se ha alzado la tesis jurisprudencial en el siguiente sentido: “Cuando el particular en el escrito de queja haya planteado cuestiones que no tienen relación directa con el contenido sustancial de la sentencia definitiva que se cumplimenta, pretendiendo que se otorguen mayores alcances que los determinados en la misma, en estos casos, resulta improcedente la queja en tanto que, no es la vía idónea para analizarlas, sino que deben ser resueltas a través de un nuevo juicio” (Jurisprudencia N° VIII-J-1aS-34, tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S1-21/2017).

51°. Que, por su parte, la Ley Contenciosa Administrativa de España Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de España contempla poderes anulatorios del juez en sede de ejecución. Aunque no aborda con detalle cuándo el acto de reemplazo debe ser controlado en sede de ejecución y cuándo ha de instarse por un nuevo proceso, la solución jurisprudencial es la misma: toda actuación contraria a la *ratio decidendi* del fallo puede controlarse en el incidente de ejecución, mientras que, si se invocan vicios nuevos o cuestiones distintas en el acto de reemplazo, ha de recurrirse a la vía ordinaria. Así, el Tribunal Supremo Español ha señalado: “Si bien es cierto, como se señala en la sentencia apelada, que la intangibilidad de la cosa juzgada impide nuevos procesos que permitan decisiones contradictorias con lo ya resuelto entre las mismas partes, y que la doctrina del Tribunal Constitucional sienta el criterio de que debe agotarse el procedimiento incidental de ejecución y evitar a las partes el planteamiento de nuevos recursos (Sentencia 167/1987); sin embargo, cuando se produce un cambio del objeto, que implique declaraciones sobre las que no se haya producido debate en el pleito principal, con todas las garantías propias de un proceso plenario, no es posible reconducirlas a un simple incidente en la fase de ejecución, pues con ello se excedería el marco propio del mismo, que no permite ir más allá de lo ejecutoriado” (Tribunal Supremo de España, sala de lo contencioso-administrativo, 6 de mayo de 1998). De este modo, “sólo puede asumirse una revisión jurisdiccional nueva y plenaria de dicho acto si la Administración, al ejecutar la sentencia, ha introducido novedades que impliquen la necesidad de realizar un debate no planteado ni resuelto en la sentencia que sirve, aparentemente, de causa al acto impugnado” (Tribunal Supremo de España, sala de lo contencioso-administrativo, 6 de mayo de 1998, c. 2°).

52°. Que, dado el vacío regulatorio nacional en este aspecto, que a la postre se suple con las reglas generales del Código de Procedimiento Civil, existen pocos

pronunciamientos que han ido perfilando qué es lo que corresponde a la ejecución y qué corresponde a la sede ordinaria. En el ámbito de la Libre Competencia, por ejemplo, la Corte Suprema tuvo que resolver sobre la procedencia de un cumplimiento incidental respecto de un rechazo de una consulta respecto de determinados hechos, actos o contratos que se habrían materializado con posterioridad al fallo. En la sentencia 141.301-2022 la Corte determinó que ante tales hechos debía iniciarse un proceso contencioso nuevo: *“frente a la ejecución o celebración de un hecho, acto o contrato rechazado por el TDLC previa consulta, sólo cabe perseguir las sanciones o medidas previstas en el inciso 1º del artículo 3º del Decreto Ley N.º 211, a través del procedimiento contencioso de rigor, sin que de esta conclusión se pueda derivar la inutilidad del procedimiento no contencioso que culminó con el rechazo de la consulta, o la infracción al principio de economía procesal, por cuanto, se insiste, para efectos de la discusión infraccional el hecho, acto o contrato rechazado y ejecutado o celebrado se entenderá siempre contrario a la libre competencia, justamente por la preexistencia de una declaración judicial expresa en ese sentido”* (Corte Suprema, 07 de junio de 2024, rol 141.301-2022, c. 14º).

**53º.** Que la práctica institucional de los Tribunales Ambientales, salvo la anomalía que aquí se reclama, arriba a similares soluciones. Aunque resulte inusual el empleo del procedimiento de cumplimiento incidental, se ha controlado por esta el ajuste del acto de reemplazo a los mandatos claramente derivables de un fallo. En cambio, esta vía no ha sido empleada para realizar un control de legalidad sustantivo para evaluar cuestiones no debatidas previamente, y mucho menos se ha recurrido a la utilización de los poderes modificatorios y anulatorios, ni aun constatándose un incumplimiento. Así:

- En causa R-44-2020 seguida ante el Tercer Tribunal Ambiental, se solicitó por la reclamante el cumplimiento incidental de la sentencia definitiva dictada con fecha 8 de octubre de 2021 que había acogido la reclamación judicial. El Tercer Tribunal Ambiental no accedió a dicha solicitud pues *“corresponde a la SMA materializar el procedimiento administrativo correspondiente y resolver, conforme resulte de los antecedentes, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, el requerimiento de ingreso al SEIA del proyecto objeto del procedimiento de autos. Corresponde a la SMA materializar el procedimiento administrativo correspondiente y resolver, conforme resulte de los antecedentes, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, el requerimiento de ingreso al SEIA del proyecto objeto del procedimiento de autos”* y que ***“si la parte reclamante se estima directamente afectada, corresponde que impugne judicialmente el acto que resuelva dicho procedimiento, resultando improcedente la solicitud de cumplimiento incidental de la sentencia de autos para controvertir lo obrado hasta ahora por la SMA”*** (Tercer Tribunal Ambiental, R-44-2020, resolución de 8 de marzo de 2022, énfasis agregado).

- En causa R-8-2021 seguida ante el Tercer Tribunal Ambiental, la reclamante solicitó el cumplimiento incidental de la sentencia definitiva que había acogido la reclamación judicial, por estimar que la autoridad reclamada había tramitado el nuevo procedimiento administrativo de un modo distinto a lo ordenado en el fallo, al haber solicitado nuevos informes, en vez de pronunciarse derechamente sobre la condición cuestionada por la sentencia. El Tercer Tribunal Ambiental constató que *“de la lectura de su considerando 49º [de la sentencia], queda claro que, junto con dejar sin efecto el acto reclamado, se ordena que la reclamada ‘se pronuncie nuevamente respecto de la obligación del Titular de compensar emisiones, esta vez, sobre la base de una motivación clara, completa y consistente, que considere la información contenida en el expediente de evaluación ambiental, la reclamación interpuesta ante*

dicho órgano por el Titular y **los antecedentes fundados que se hayan presentado en la instancia de revisión administrativa**, particularmente, teniendo a la vista su origen, pertinencia y suficiencia de estos últimos' (destacado del Tribunal). Por dicha razón, la orden de reenvío hecho a la autoridad está referida a que se resuelva nuevamente con 'los antecedentes fundados que se hayan presentado en la instancia de revisión administrativa', no con otros antecedentes, por lo que se acogerá la solicitud de cumplimiento incidental". Por lo anterior, el Tercer Tribunal Ambiental resolvió: "no habiéndose dado cumplimiento estricto a lo ordenado en la sentencia, se ordena a la reclamada que dicte el acto administrativo correspondiente, sin más trámite, considerando únicamente los antecedentes tenidos a la vista al momento de dictar el acto administrativo dejado sin efecto, dentro del plazo de 30 días, bajo apercibimiento de multa y de remitir los antecedentes a Contraloría General de la República, para los fines disciplinarios que correspondan" (Tercer Tribunal Ambiental, resolución de 10 de octubre de 2023, rol R-8-2021, énfasis de la resolución). Posteriormente, el Tribunal tuvo por cumplido lo ordenado con el sólo mérito de la resolución acompañada por la autoridad administrativa.

- En causa R-19-2023 seguida ante el Tercer Tribunal Ambiental, la parte reclamante solicitó el cumplimiento incidental de la sentencia que acogió una reclamación respecto de una declaratoria de humedal urbano y estableció que en caso de que se decida ejercer nuevamente la potestad se deberá considerar los criterios establecidos en la sentencia (resuelvo III). El Tercer Tribunal Ambiental no accedió a dicha solicitud, y en lo pertinente señaló que: **"la Administración conserva sus potestades relativas a la protección de humedales urbanos en relación con los mismos predios, pudiendo incluso volver sobre estos, las cuales deben ser ejercitadas con apego a la ley y se hallan sujetas a revisión judicial, por medio del mecanismo idóneo que contemple la ley"** (Tercer Tribunal Ambiental, 9 de julio de 2024, R-19-2023, énfasis agregado).

- En causa R-17-2019 seguida ante el Primer Tribunal Ambiental, en el marco del cumplimiento incidental de la sentencia que acoge una reclamación en contra de un acto de la Superintendencia del Medio Ambiente, el órgano jurisdiccional resolvió: **"Que habiendo transcurrido seis meses desde la dictación de la sentencia definitiva, sin que a la fecha haya dictado un acto administrativo que haga efectivo el cumplimiento de lo resuelto, se ordena a la Superintendencia del Medio Ambiente para que en el plazo de 30 días proceda a emitir el acto administrativo correspondiente, bajo apercibimiento de remitir los antecedentes a la Contraloría General de la República para los fines disciplinarios que correspondan"** (Primer Tribunal Ambiental, 6 de julio de 2020, rol R-17-2019). Posteriormente, con el sólo mérito de la resolución acompañada por la reclamada, el Primer Tribunal Ambiental tuvo por cumplido lo ordenado (Primer Tribunal Ambiental, resolución de 11 de agosto de 2020, rol R-17-2019). Cabe destacar que lo obrado con posterioridad por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente fue objeto de nuevas reclamaciones judiciales, de modo que el control de legalidad se realizó por los canales que la Ley N° 20.600 establece, y no en sede de cumplimiento incidental (véase reclamación R-82-2022 del Primer Tribunal Ambiental).

- Finalmente, de forma reciente, en causa R-35-2023, el Tercer Tribunal Ambiental accedió al cumplimiento incidental de una sentencia que acoge una reclamación, toda vez que **"la sentencia efectivamente tiene un contenido modificador, y en ese ámbito que se ordenó modificar es susceptible de ser cumplido mediante el cumplimiento incidental"** (Tercer Tribunal Ambiental, 24 de febrero de 2025, R-35-2023). Posteriormente, resolviendo y acogiendo al excepción de pago de la reclamada razonó: **"como se puede ver de la Resolución**

Exenta N°7, que es el acto por medio del cual la SMA asegura que habría cumplido lo ordenado por el Tribunal, se puede observar que efectivamente se eliminó toda referencia a la obligación de someterse al SEIA, y que el PdC fue rechazado de plano, de forma motivada, **invocando consideraciones diferentes a las que fueron reprobadas por el Tribunal, basándose, esta vez, en el incumplimiento de los requisitos contenidos en el art. 9° del D.S. N° 30/2012 del MMA [...]** en consecuencia, la obligación contenida en el fallo, se encuentra cumplida, pues se realizó un nuevo pronunciamiento considerando las motivaciones señaladas” (Tercer Tribunal Ambiental, 4 de marzo de 2025, R-35-2023). Posteriormente, rechazando la solicitud de reposición de la reclamante el Tercer Tribunal Ambiental señala: **“en ningún caso se ordenó resolver en algún sentido u otro, sólo tener presente lo anterior [...]** por eso, la recurrente yerra cuando afirma que, si el Tribunal sostuvo que la SMA no podía basar su rechazo al PdC argumentando que éste siempre debía contener como medida el ingreso al SEIA, es porque se está invitando a la SMA a que considere otras acciones. **El Tribunal simplemente resolvió que ese argumento no es válido en el caso concreto, sin condicionar de otra forma la nueva decisión que debía adoptar la SMA [...]** tampoco se configura la reformatio in peius alegada por el recurrente, porque este, originalmente, recurrió contra una decisión que rechazó su PdC, y esta situación persiste con el nuevo acto administrativo dictado por la SMA. **Entender lo contrario implicaría que la SMA debió aprobar su PdC o haber optado por una causal de rechazo del PdC distinta a la invocada, lo que no forma parte del contenido de lo dispositivo de la sentencia de autos”** (Tercer Tribunal Ambiental, 23 de abril de 2025, R-35-2023).

54°. Que estas soluciones son coherentes con el valor de la cosa juzgada, la tutela judicial efectiva y la naturaleza propia de los procesos de ejecución, destinados a hacer cumplir mandatos claramente determinados en el fallo, sin que pueda transformarse en un proceso contencioso ordinario *ad hoc* por medio del cual se pueda evaluar la legalidad completa de un acto administrativo en virtud de materias o cuestiones que no fueron resueltas en la sentencia que se pretende ejecutar. Es lo que se pasa a demostrar a continuación.

#### 10. Ejecución de una sentencia, respeto a la cosa juzgada y tutela judicial efectiva.

55°. Que el Primer Tribunal Ambiental sostiene que su actuar se justifica en la facultad de hacer ejecutar lo juzgado, contenida en el artículo 76 de la Constitución y reforzada por la propia Ley de Tribunales Ambientales que consagra expresamente su potestad de imperio. Reafirma que trata de hacer valer el respeto a la cosa juzgada y garantizar la tutela judicial efectiva.

56°. Que ya se dijo, y se reitera, en todo este proceso no se ha justificado cuál sería el mandato específico, contenido en la sentencia que se pretende ejecutar, que no fue cumplido por el Comité de Ministros, con lo cual se incurre en petición de principio. El Tribunal Ambiental sólo arguye que el Comité de Ministros resolvió las reclamaciones considerando fundamentos que no habían sido sometidos a control judicial y que, por lo tanto, no fueron objeto de pronunciamiento por el Tribunal ni se contienen en la sentencia que se pretende ejecutar. En estrados se afirmó expresamente por la abogada representante del Primer Tribunal Ambiental que en la resolución que se pronuncia sobre el cumplimiento incidental del fallo **“estos dos puntos por los cuales se califica desfavorablemente nunca fueron**

objeto del juicio". Falta una explicación plausible que persuada acerca de cómo cuestiones que no fueron objeto del juicio son alcanzadas por la cosa juzgada. El argumento cae por su propio peso: si el tribunal no se pronunció sobre dichas materias, ni tampoco prohibió en su sentencia una prohibición de incorporarlas, aquí ya no se está pretendiendo hacer ejecutar "lo juzgado", sino, como el propio Primer Tribunal Ambiental admite: *"realizar una revisión sustantiva para determinar si el Comité de Ministros, en cuanto al fondo, se había ajustado a derecho a dictar el acto de reemplazo"* (fs. 1716).

57°. Que si un Tribunal conoce en sede de ejecución sobre materias que reconocidamente no fueron resueltas en la sentencia que se pretende incumplida, es él quien viola la cosa juzgada y la tutela judicial efectiva. Así se ha declarado por las altas Cortes en España, cuyo sistema de control ha servido de modelo para el contencioso administrativo ambiental chileno, y que se ha invocado por el Primer Tribunal Ambiental como justificativo de su actuar. Así, se ha resuelto que la tutela judicial efectiva y el respeto a la cosa juzgada imponen la "inmodificabilidad de las sentencias". En sede de ejecución implica que la sentencia se lleve cabo "en sus propios términos", sin que resulte procedente que *"los Jueces y Tribunales puedan revisar las Sentencias y demás resoluciones al margen de los supuestos taxativamente previstos en la ley"*, de modo que en sede de ejecución "no pueden resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo, o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad" (STC 167/1987, fundamento jurídico 2º), pues de lo contrario se lesionarían los derechos de la otra parte al prescindirse del debate y la contradicción inherentes a todo litigio" (Tribunal Constitucional de España, Sentencia 106/1999 de 14 de junio, c. 3º). Se concluye que *"La eventual existencia en la Sentencia firme de incongruencia omisiva o ex silentio, no es cuestión que deba depurarse procesalmente en fase de ejecución de aquélla, pues pertenece al ámbito de la declaración del derecho y no de su ejecución. Si de la Sentencia a ejecutar se predica tal modalidad de incongruencia, el remedio no se halla en integrar la omisión mediante un pronunciamiento adicional en sede de ejecución del fallo [...] Habida cuenta de lo antes razonado, hemos de concluir que la Sentencia objeto del presente amparo alteró o modificó los estrictos términos de la ejecutoria, adicionando a sus pronunciamientos uno no contenido explícita ni implícitamente en aquélla [...] La eficacia de la cosa juzgada material se vió así menoscabada, al alterarse, por ampliación, el alcance de la Sentencia firme y de sus propios términos a través de un cauce procesal, como el incidente de ejecución, inidóneo para producir tal resultado innovativo de los pronunciamientos del fallo firme, que debió permanecer intangible en su integridad"* (Tribunal Constitucional de España, Sentencia 106/1999 de 14 de junio, c. 7º).

58°. Que en el mismo sentido ha resuelto el Tribunal Supremo Español: *"Con carácter general, no cabe utilizar el incidente de ejecución de la sentencia para tratar de suscitar en ese limitado ámbito de cognición cuestiones nuevas que no fueron propiamente examinadas ni resueltas en la sentencia de cuya ejecución, supuestamente, se trata. Como señala la sentencia de esta Sala Tercera de 15 de marzo de 2004, RC 3825/2000, el principio fundamental que rige la materia de ejecución de sentencias es el que dicha ejecución ha de ajustarse a lo ordenado por la resolución que se pretende llevar a la práctica, sin poderse ampliar, en fase de ejecución, los puntos objetos de debate, planteando cuestiones nuevas que no se suscitaron en el proceso"* (Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso Administrativo, N° 3338/2010, 24 de mayo de 2011, c. 3º). En el mismo sentido se ha afirmado que *"es doctrina general que, la anulación de un acto administrativo declarándolo inválido y máxime, cuando se trata*

de un título judicial que está representado por una sentencia firme, su ejecución no permite al órgano jurisdiccional competente efectuar una declaración de voluntad dirigida a la actuación concreta de la Ley en cuestiones no controvertidas en el previo proceso de conocimiento ni resueltas por tanto en el fallo, incluso aunque se refieran a materias que guarden relación con el contenido de éste, por carecer el proceso de ejecución en su estructura, acorde con la finalidad que la Ley le asigna, de toda fase destinada a hacer nuevos pronunciamientos, es decir, resolver alegaciones de las partes sobre cuestiones ajenas a la ejecución del fallo" (Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso Administrativo, N° 353/2001, 13 de diciembre de 2002, c. 3°). Rebollo Puig, comentando la Ley peruana del Proceso Contencioso Administrativo que incorpora la declaración incidental de la nulidad de actos contrarios a las sentencias, en base a la jurisprudencia Española señala: *"En primer lugar, hay que recordar que tan importante como la plena ejecución de las sentencias es la intangibilidad del fallo que prohíbe, entre otras cosas, acordar en ejecución lo que no se desprende inequívocamente de la sentencia. La segunda observación pertinente es que inflar la ejecución de las sentencias no es siempre un avance del Estado de Derecho, sino que puede constituir un riesgo, incluso para el derecho a la tutela judicial efectiva de los otros sujetos que, sin ser partes ni haberse podido defender, pueden ver comprometidos sus intereses en ejecuciones judiciales desbocadas que pretendan resolver allí todo lo que de alguna forma tenga remota relación con lo fallado"* (Manuel Rebollo Puig, 2020, Nulidad de actos administrativos contrarios a las sentencias en el Texto Único Ordenado de la Ley peruana del Proceso Contencioso-Administrativo. *IUS ET VERITAS*, N° 60, p. 35).

59°. Que en lo que respecta al ordenamiento jurídico nacional, dos razones se alzan para arribar a la conclusión de que un Tribunal está impedido de subsanar defectos del fallo que se pretende ejecutar, ni aún a pretexto de interpretarlo: (i) el desasimiento del Tribunal; (ii) la naturaleza de los procesos de ejecución y de los títulos ejecutivos. El artículo 182 del Código de Procedimiento Civil dispone que *"Notificada una sentencia definitiva o interlocutoria a alguna de las partes, no podrá el tribunal que la dictó alterarla o modificarla en manera alguna"*. Luego, nuestro ordenamiento reconoce acotadas facultades de interpretación de las sentencias: *"Podrá, sin embargo, a solicitud de parte, aclarar los puntos oscuros o dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos que aparezcan de manifiesto en la misma sentencia."* Resultando indiscutido que el Primer Tribunal Ambiental omitió disponer una prohibición de incorporación de aspectos no debatidos, no resultaba procedente que este mandato sea incorporado transcurrido con creces el plazo que la ley dispone para salvar una omisión por parte del Tribunal. En suma, no corresponde que el Tribunal interprete su sentencia, en el sentido de añadir, ampliar o complementarla a través de prohibiciones o mandatos que no se expresaron en la oportunidad correspondiente a efectos de evitar la indefensión de los intervinientes.

60°. Que no sólo desde la lógica del desasimiento el Tribunal Ambiental se encontraba impedido de actuar en la forma en que lo hizo, sino desde la naturaleza misma de los procesos ejecución. La ejecución supone que el título ejecutivo, en este caso la sentencia, ha de ser autosuficiente, bastarse a sí mismo, en cuanto a la obligación concreta que se pretende ejecutar. Es decir, debe evitar recurrir a elementos externos, ajenos o posteriores que no se deriven con claridad del título, por lo que no es concebible que éste sea complementado por resoluciones judiciales posteriores, como una que se pronuncia sobre una excepción de pago. Si la prohibición de incorporar nuevas materias no se

encontraba expresada en el fallo que se pretende ejecutar -sino que es un argumento de derecho aplicable- malamente puede el Primer Tribunal Ambiental actuar como si hubiera existido dicho mandato y con ello declarar un incumplimiento de una obligación no contenida en el fallo. Con esta actuación el Tribunal va más allá de lo que le autoriza la Ley y la propia Constitución al señalar que corresponde a los tribunales *“hacer ejecutar lo juzgado”*, pues se encuentra asentado que las nuevas materias incorporadas por el Comité de Ministros no fueron sometidas a control judicial. De esta forma, el Tribunal actúa fuera de la esfera de sus atribuciones si, a pretexto de la facultad de hacer cumplir sentencias, se pronuncia sobre cuestiones que son ajenas a lo debatido y resuelto en la sentencia que se pretende ejecutar, transformando un procedimiento ejecutivo en un contencioso administrativo ordinario.

61°. Que, en todo caso, y aún si se aceptare que el fallo contenía una especie de prohibición implícita de incorporar materias en la nueva resolución que se dictare, en los hechos ello se transformaría en una obligación, también implícita, de resolver las reclamaciones relativas a otras materias en un solo sentido: rechazándolas. Si ello fuera así, sería entendible la preocupación esgrimida por el Comité de Ministros en orden a que se *“impide que el Comité de Ministros adopte una decisión distinta a la que el Primer Tribunal Ambiental pretende”* (fs. 10) y que *“su pronunciamiento limita de tal forma el contenido de la resolución que ordena dictar que no permite un razonamiento que derive en una tesis distinta de la delimitada por el órgano jurisdiccional”* (fs. 33). El problema, como ya se dijo, no radica en que un Tribunal Ambiental de órdenes a la administración en su sentencia definitiva, sino que las modifique en sede de ejecución.

62°. Que todo lo anterior también lleva a descartar que la eficacia de cosa juzgada haya autorizado al Primer Tribunal Ambiental a actuar del modo en que lo hizo. Ello es así, porque en la medida que se reconozca que estas nuevas materias no han sido objeto de control y escrutinio judicial, malamente pueden ser alcanzadas por el efecto de la suma preclusión, y cualquier pronunciamiento *ex post* a través de un cauce procesal inidóneo implica alterar la cosa juzgada. Ni siquiera puede argumentarse que se trate de la denominada *“cosa juzgada virtual”* que alcanza no sólo lo deducido, sino lo que pudo deducirse, pues como el Comité de Ministros no se había pronunciado sobre dichos argumentos, ni el titular ni la ciudadanía tuvo la oportunidad de utilizar tales antecedentes como fundamentos de la pretensión judicial.

63°. Que esto último es sumamente trascendente, pues si el Comité de Ministros está impedido de pronunciarse sobre las reclamaciones en virtud de antecedentes no sometidos previamente a revisión judicial, en los hechos se priva a la ciudadanía de obtener respuesta fundada de las observaciones ciudadanas, y con ello, de la posibilidad de acudir a un Tribunal Ambiental, dejando materias fuera de revisión administrativa y judicial. Esta situación no es compatible con los principios de tutela judicial efectiva y de justiciabilidad de los actos de la administración.

64°. Que nada de lo anterior cambia si se sostiene, como lo hace en su traslado el Tribunal Ambiental, que las nuevas materias incorporadas por el Comité de Ministros contravienen, no la sentencia R-95-2023, sino el fallo R-1-2017 dictado en 2021. Primero, porque ello importaría que la sentencia R-95-2023 que se pretende ejecutar no sería, en realidad, un título ejecutivo completo, autosuficiente, que se baste a sí mismo, al tener que recurrir a otro fallo cuyos mandatos, además, ni siquiera se explicitan sino sólo son

genéricamente referidos. Segundo, y más importante aún, porque la Corte Suprema, conociendo de los recursos de casación en contra de dicha sentencia (R-1-2017), expresamente estableció la posibilidad de que el Comité de Ministros se pronunciara sobre todos los aspectos que estimare pertinentes, y aún reconoció la posibilidad de que personas que no habían reclamado originariamente, lo hicieran en esta oportunidad (Corte Suprema, 18 de mayo de 2022, rol 36.972-2021) por lo que es erróneo sostener que existió una clausura del debate sobre dichas materias.

65°. Que, todo ello lleva refutar la afirmación de que existe una “inmunidad de la Administración”, como erradamente sostiene el Primer Tribunal Ambiental, porque lo resuelto por el Comité de Ministros sin duda es controlable judicialmente, pero a través de las vías que establece expresamente el ordenamiento jurídico, como son las acciones a que se refieren los artículos 17 de la Ley N° 20.600. Prueba de lo anterior es que -más allá de lo ordenado por la Corte Suprema- el Primer Tribunal Ambiental controló el cumplimiento de lo dictaminado en la causa R-1-2017, no en sede de cumplimiento incidental, sino a través de la acción del artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600. Lo anterior no coarta en modo alguno la facultad de hacer ejecutar lo juzgado por parte de un Tribunal Ambiental, siempre que ello implique, claro está, la verificación de mandatos específicos y claros contenidos decretados en la fase de juzgamiento.

#### **11. La aplicabilidad del artículo 30 de la Ley N° 20.600 en sede de cumplimiento incidental de la sentencia**

66°. Que, finalmente, hay una razón adicional, y la decisoria para entender que el Primer Tribunal Ambiental ha invadido indebidamente la esfera de atribuciones del Comité de Ministros: la ausencia de norma expresa que le conceda poderes anulatorios en un acto procesal que no sea la sentencia que acoge una reclamación.

67°. Que, en principio, el artículo 30 de la Ley N° 20.600 no debiera tener ninguna relevancia cuando se pretende ejecutar una sentencia que acoge una reclamación del artículo 17 de la Ley N° 20.600. Ello es así porque la norma no regula el cumplimiento incidental y, por lo tanto, si la administración alega que la sentencia que se pretende ejecutar determinó el contenido discrecional del acto, el reproche no es con la ejecución, sino con la sentencia.

68°. Que, esta primera mirada cambia si se considera que la norma es una de tipo constitutiva y, específicamente, una norma de competencia. Lo que hace el artículo es concederle al Tribunal la titularidad de ejercer potestades declarativas, de anulación y modificación de actos administrativos. El artículo 30 de la Ley N° 20.600 lo que hace es conferir una potestad a los Tribunales Ambientales, fijando las condiciones de su ejercicio.

69°. Que, del artículo 30 de la Ley N° 20.600 se deriva con claridad que los Tribunales Ambientales sólo pueden ejercer la potestad anulatoria y modificatoria únicamente cuando acogen la acción de reclamación. No hay norma alguna que autorice a ejercer poderes anulatorios en otro tipo de resoluciones, como aquellas que resuelven una excepción de pago. Podrá el Tribunal recurrir a cualquier otro mecanismo de cumplimiento compulsivo, en la medida que la ley así lo disponga, pero no la potestad anulatoria y modificatoria.

70°. Que lo anterior explica por qué es irrelevante dilucidar si la resolución que resuelve la excepción de pago, modifica y anula parcialmente el acto de reemplazo, determina o no el contenido discrecional del acto. El Tribunal ni siquiera podía, en esta etapa, modificar y anular un acto administrativo, por lo que es baladí saber si se trataba o no de un acto de contenido discrecional.

71°. Que esta Ministra consultó cuál sería el fundamento normativo de potestades anulatorias en una sentencia interlocutoria que resuelve una excepción de pago, a lo cual se respondió que, pudiendo el Tribunal impartir órdenes a la fuerza pública, se entiende que también puede actuar como lo hizo, pues “quien puede lo más puede lo menos”, haciendo referencia al ordenamiento jurídico español que como ha sido señalado *supra* contiene norma expresa al respecto. El argumento no puede aceptarse y socava las bases del Estado de Derecho, que se cimienta en la sujeción de todos los órganos a la ley y la Constitución que textualmente establece que “*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes*” (artículo 7). Es inaceptable que un órgano se auto atribuya potestades porque así se regula en otro derecho, o que aquellas se creen por analogía, además mal construida, porque en nada se relaciona la potestad de impartir órdenes directas a la fuerza pública con la de anular actos administrativos.

72°. Que, en todo caso, la referencia al ordenamiento jurídico español sólo lleva a reafirmar el acotado poder modificatorio y anulatorio de los Tribunales Ambientales en la sede de ejecución a falta de norma expresa en el derecho chileno, acorde al principio de legalidad. Ello porque la ley española tuvo que expresamente estatuir un procedimiento incidental específico de nulidad, y concederle al tribunal expresamente dicha competencia. Específicamente, se dispone que “*4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. 5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley*” (artículo 103). Aunque no corresponda aplicar legislación extranjera para auto atribuirse potestades, esta Ministra hace notar que en España la nulidad debe ser solicitada “*a instancia de parte*”, y en la solicitud de cumplimiento incidental no consta que la parte reclamante haya pedido la declaración de nulidad del acto de reemplazo, además de contravenir el principio de legalidad estatuido en el artículo 7 de la Carta Fundamental antes citado.

## **12. La transformación del proceso de ejecución en un contencioso administrativo ordinario**

73°. Que, de acuerdo con lo razonado latamente en los considerandos precedentes, el Comité de Ministros debió dictar un acto administrativo de reemplazo, como consecuencia de haberse acogido un recurso de reclamación judicial del proponente, y ello es ejercicio de su propia potestad, otorgada por la ley, para resolver las reclamaciones deducidas por observantes ciudadanos respecto de una RCA que recae sobre un EIA.

74°. Que la controversia en ejecución se suscitó a partir de la dictación del nuevo acto del Comité de Ministros, como consecuencia de la sentencia de fecha 17 de febrero de 2025. Específicamente, por estimarse que el Comité de Ministros no podía incorporar elementos nuevos que no habrían sido objeto del pronunciamiento anterior sometido a control judicial, a saber, observaciones de CONAF respecto a especies Pacul y Algarrobligo, y la supuesta insuficiencia del Plan de Contingencias y Emergencias, lo que se traduce en un incumplimiento del fallo.

75°. Que, sobre el particular, el Primer Tribunal Ambiental sostuvo: *“Del contraste entre lo establecido en la sentencia dictada en autos y en la Res. Ex. N° 20259910145/2025, se advierte que el Comité de Ministros efectivamente añadió dos nuevas cuestiones, a saber: 1) supuesta exclusión del pronunciamiento de la CONAF y 2) la pretendida insuficiencia del Plan de Contingencias y Emergencias del proyecto— las cuales no formaron parte de la Res. Ex. N° 202399101517/2023, respecto de la cual esta judicatura ejerció el control judicial y determinó su ilegalidad. Como se desprende de los considerandos anteriores, estas dos nuevas cuestiones no formaron parte de lo abordado en la Res. Ex. N° 202399101517/2023, la cual determinó de manera expresa el objeto de lo revisado en dicha instancia, escapando a la revisión judicial que a su respecto ejerció este Tribunal, lo anterior en tanto, ambas cuestiones ya fueron consideradas en el proceso de evaluación ambiental”,* agregando que las nuevas cuestiones incorporadas *“se refiere a materias que no fueron objeto de control”*.

76°. Que, como ya se dijo, la competencia del Tribunal Ambiental estaba estrictamente vinculada a verificar si aquello que fue objeto del juicio fue considerado o no en la sentencia de reemplazo. Todas las cuestiones novedosas, habrían de ventilarse en un juicio nuevo, por no estar alcanzadas por la cosa juzgada. En cambio, la argumentación entregada por el Primer Tribunal Ambiental es propia de un control de legalidad y se pronuncia sobre aspectos de derecho sustantivo, proponiendo una tesis interpretativa acerca la forma o manera que el Comité de Ministros debe ejercer su función para no vulnerar el principio de congruencia.

77°. Que aun cuando fuera ilegal el actuar de la administración, ello no autoriza a saltarse los procedimientos que el legislador establece para llevar adelante el control de legalidad que se pretende. No por dictar un acto ilegal se incumple una sentencia, esto último ocurre sólo cuando el acto contraviene algún mandato explícito del fallo, y aquí no es debatido que las nuevas materias incorporadas no formaron parte de lo resuelto.

78°. Que, se reitera, no consta que en la sentencia de 9 de diciembre de 2024 se haya prohibido al Comité de Ministros incorporar en la nueva resolución materias que no fueron sometidas a escrutinio judicial. De hecho, es el propio Primer Ambiental el que reconoce que las dos nuevas materias no fueron sometidas a su conocimiento, razón por la cual no se encuentran dentro de las directrices ordenadas en la sentencia. Luego, el deber jurídico de no incorporar nuevas cuestiones en el acto de reemplazo sólo se explicita en una resolución judicial posterior, la de 17 de febrero del presente año 2025, y si existe tal deber, este se derivaría del ordenamiento jurídico y requiere de un control de legalidad específico a través del correspondiente contencioso administrativo, pero no por medio de complementar *ex post* el contenido de la sentencia que se pretende ejecutar. Si el Comité de Ministros está impedido de actuar del modo en que lo hizo, ello no se debe a lo establecido en la sentencia de 9 de diciembre de 2024, sino a razones sustantivas o de fondo manifestadas recién en la resolución de 17 de febrero de 2025. Con ello se demuestra que el

Primer Tribunal Ambiental no ha hecho un ejercicio de constatación de incumplimiento de lo resuelto, sino, un juicio de ilegalidad de un acto administrativo de carácter ambiental, propio de las acciones contenidas en el artículo 17 de la Ley N° 20.600 y ajeno al procedimiento ejecutivo del Código de Procedimiento Civil.

79°. Que al convertir un procedimiento de ejecución de sentencias en un contencioso administrativo ordinario se produce una confusión conceptual, pues una cuestión es cumplir una sentencia modificatoria, dictando un acto de reemplazo considerando los criterios establecidos por el Tribunal, y otra distinta es resolver las reclamaciones administrativas conforme a derecho. Así, sobre las reclamaciones administrativas que versaron sobre aspectos no debatidos en sede jurisdiccional, y respecto de las cuales el Tribunal no entregó criterios de decisión, el Comité de Ministros está obligado por el ordenamiento jurídico a resolverlas como en derecho proceda. Si al resolver estas reclamaciones el Comité de Ministros yerra en su decisión, ello nada tiene que ver con el incumplimiento de una sentencia, sino con una ilegalidad que debe ser subsanada a través de los recursos que la legislación contempla para los interesados.

80°. Que, además, no puede perderse de vista que en la sentencia declarativa de 9 de diciembre de 2024 el Tribunal ambiental expresamente declaró la nulidad total de la Res. Ex. N° 202399101517/2023, así como el Acuerdo N° 1/2023, ambos del Comité de Ministros, y una de las razones para ello fue que se habría infringido el principio de imparcialidad debido a que las autoridades del Comité se habían manifestado previamente sobre la materia (fs. 1319), de modo que ordenó que el nuevo acto se dicte por *“ministros que no se encuentren afectados a situaciones que comprometan su imparcialidad y probidad administrativa”* (fs. 1487). Así, tanto el acuerdo como la resolución anulada deben reputarse jurídicamente inexistentes. Luego, es infructuosa toda la argumentación tendiente a sostener que el nuevo Comité no podía pronunciarse sobre materias que no fueron abordadas por el antiguo - defectuosamente constituido- porque de aceptarse aquello, en los hechos se estaría dando un efecto válido y eficaz a una actuación que fue declarada nula por el Tribunal, y abriendo la puerta a que se repitan vicios de legalidad no sujetos a control judicial.

81°. Que, entonces, habiéndose declarado la nulidad total del acuerdo y de la resolución, resulta ser nítido que el Comité de Ministros correctamente constituido debe dictar un nuevo acto como si el anterior nunca hubiere existido, para lo cual debe tener en consideración los lineamientos establecidos por la judicatura. Respecto de las reclamaciones que versen sobre materias sobre las cuales se omitió pronunciamiento por el Tribunal, el Comité de Ministros debe resolverlas conforme al ordenamiento jurídico, por así exigirlo el deber de inexcusabilidad y de exhaustividad en la decisión final contenida en el artículo 41 inciso penúltimo de la Ley N° 19.880: *“En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso [...]”*. Una situación contraria, en donde el nuevo Comité se encuentre impedido de agregar fundamentos distintos a los esgrimidos por el antiguo Comité, implicaría darle eficacia y validez a actuaciones declaradas nulas, que se reputan inexistentes, lo que también podría considerarse un incumplimiento al contenido dispositivo de una sentencia anulatoria.

82°. Que no puede descartarse la posibilidad de que los dos nuevos fundamentos esgrimidos para acoger las reclamaciones administrativas sean jurídicamente irreprochables, es decir, que se trate de una decisión acorde con el ordenamiento jurídico. En esta hipótesis, aceptar, a todo evento, la tesis que dicha agregación de fundamentos

supone un incumplimiento a una sentencia generaría una paradoja: si la resolución administrativa es acorde con el ordenamiento jurídico, se incumple el fallo, pero si se decide cumplir el fallo, se infringe el ordenamiento jurídico. Este razonamiento supone que el actuar de la administración es antijurídico por el solo hecho de considerar nuevos elementos en la evaluación, lo que resulta problemático máxime cuando el proceso se estructura en base a la ponderación de componentes ambientales reglados y discrecionales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9 bis de la Ley 19.300.

83°. Que, entonces, analíticamente no es lo mismo incumplir una sentencia que incumplir la ley, y lo que aquí ha hecho el Tribunal Ambiental es confundir ambos planos, identificando la eventual ilegalidad de un acto administrativo con el incumplimiento de un fallo. En suma, como ha sido señalado en los considerandos precedentes, en los hechos, se ha transformado el proceso de cumplimiento incidental en un contencioso administrativo clásico por exceso de poder.

84°. Que admitir la posibilidad de controlar la legalidad completa de un acto administrativo de reemplazo por medio de un cumplimiento incidental, implicaría crear, en los hechos, un nuevo procedimiento de control de legalidad distinto a aquellos que el legislador estableció en la Ley N° 20.600. Sería aceptar que los Tribunales Ambientales tienen competencia para conocer de la legalidad de actos administrativos de reemplazo a través de un procedimiento *ad hoc*, que no está contenido en el Título III de la Ley N° 20.600. Ello es constitucionalmente inaceptable, porque tanto las atribuciones de los tribunales, como los procedimientos que han de seguirse ante ellos, se determinan por el legislador (artículos 7, 19 N° 3 inc. 6°, 63 N° 3, 76 y 77 de la Constitución).

85°. Que todo lo anterior es refrendado precisamente con otro proceso judicial en el mismo Proyecto, seguido ante el Primer Tribunal Ambiental, en donde se pretendió impugnar un acto administrativo de carácter ambiental mediante una “acción de nulidad de derecho público”, tramitado en los autos O-1-2022. El Primer Tribunal Ambiental resolvió declarar inadmisble la acción, resolviendo un incidente de nulidad procesal deducido por Andes Iron SpA, petición que se sustentó en *“que con ocasión de la resolución judicial que acogió a trámite la acción de nulidad derecho público de autos, se contraviene la estructura y funcionamiento del sistema recursivo ambiental, el que dispone de acciones especiales para revisar la legalidad de ciertos actos que harían improcedente la acción”* (Primer Tribunal Ambiental, resolución de 23 de diciembre de 2022, rol O-1-2022). En lo que interesa, la Corte de Apelaciones de Antofagasta confirmó la inadmisibilidad y señaló: *“Así, el artículo 17 de la referida norma, entrega la competencia de los tribunales ambientales absolutamente acotada, la que sólo puede ampliarse con estricto apego al principio de legalidad. Es decir, la cláusula de apertura del artículo 1° de la Ley N° 20.600 no puede interpretarse del modo que desea la recurrente, pues para que otras competencias sean adicionadas a estos tribunales, es condición infranqueable que una ley lo haga”* (Corte de Apelaciones de Antofagasta, 10 de mayo de 2023, rol 1-2023-Ambiental). Argumentos que se comparten, pues para que los Tribunales Ambientales conozcan de la legalidad de actos administrativos ambientales en sede de ejecución, es necesario que la ley expresamente lo disponga.

86°. Que, así, estamos en presencia de una incompetencia funcional, en tanto el procedimiento de cumplimiento incidental está destinado a hacer cumplir compulsivamente mandatos judiciales específicos y claramente determinados en el título que sirve de base a la ejecución, que se supone autosuficiente, pero no para llevar adelante

un control de legalidad pleno, pues para ello la propia Ley N° 20.600 en su artículo 17 contempla recursos judiciales con ese mismo objeto. No puede justificarse dicha actuación en el principio de inexcusabilidad (fs. 1715), pues éste exige que la reclamación de la intervención judicial debe ser hecha “*en forma legal y en negocios de su competencia*”, cuyo no es el caso de autos.

**13. Acerca de la orden a la Dirección Ejecutiva para la dictación de un acto complementario**

87°. Que, asentada la extralimitación competencial del Primer Tribunal Ambiental respecto del control de legalidad de un acto de la administración en sede de ejecución, y en la modificación y anulación, de oficio, de un acto administrativo del Comité de Ministros, cabe analizar si también hay una extralimitación en la orden a la Dirección Ejecutiva a que se dicte un acto complementario.

88°. Que, para resolver lo anterior, se debe considerar que la competencia que reclama para sí el Comité de Ministros es la de dictar el acto de reemplazo anulado y resolver las reclamaciones deducidas por observantes ciudadanos en contra de una RCA. Al respecto, es relevante considerar que esta competencia se da en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) que es, por una parte, un instrumento de gestión ambiental, y por otra, un procedimiento administrativo. El artículo 2 j) de la Ley N° 19.300 define la evaluación ambiental como “*el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes*”, y este procedimiento culmina con la dictación de una RCA que, de ser favorable, constituye un acto de autorización de un Proyecto o Actividad que, de no mediar evaluación ambiental, se encuentra prohibido de ejecutar. Es por ello que el artículo 8 de la Ley N° 19.300 dispone que “*Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley*”.

89°. Que el SEIA es un procedimiento administrativo complejo y con diversas particularidades. El SEIA es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental, pero la dictación del acto administrativo terminal corresponde a una comisión compuesta por otras y diversas autoridades (art. 86 de la Ley N° 19.300). A su vez, la evaluación ambiental no considera únicamente los antecedentes presentados por el titular, sino que los contrasta con las observaciones y pronunciamientos de diversos Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental y, eventualmente, con las observaciones que formule la ciudadanía. Esto último es trascendente, porque el SEIA no es un procedimiento tramitado a instancia de un solo interesado, el titular, sino que convergen en él una multiplicidad de intereses, como aquellos que corresponden a la comunidad en marco del ejercicio del derecho de participación. Cabe considerar que los derechos de participación e información estructuran el Sistema de Evaluación Ambiental y han sido reforzados a través del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, ratificado por Chile y vigente desde octubre del año 2022. (STC rol 13.053, cc. 14° y 15°). El Tribunal Constitucional, ha explicitado que, en el contexto de la protección del medio ambiente, el Estado ha adoptado obligaciones procedimentales, destinadas a respaldar una

mejor formulación de las políticas ambientales, relacionadas con el ejercicio fundamental de la ciudadanía a la participación e información (STC rol 13.053, c. 28°).

90°. Que la RCA, por regla general, es dictada por la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley N° 19.300 (Comisión de Evaluación Ambiental) y en ella confluyen una serie de aspectos reglados y discrecionales, como queda de manifiesto en el artículo 9 bis de dicha Ley, en cuanto dispone que *“La Comisión a la cual se refiere el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente [...]”,* agregando que *“El incumplimiento a lo señalado en el inciso anterior se considerará vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental”*.

91°. Que, para impugnar la RCA dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental, la Ley N° 19.300 establece recursos administrativos disponibles para los interesados que participaron en el procedimiento de evaluación ambiental. El artículo 20 inc. 1° de la Ley N° 19.300 dispone, en lo pertinente que *“En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. **La autoridad competente resolverá,** mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental”* (énfasis agregado). Se trata de un recurso que corresponde al titular del Proyecto para el evento de que la RCA tenga un contenido desfavorable, o que establezca condiciones o exigencias al EIA, y cuyo órgano competente para resolverlo es el denominado Comité de Ministros.

92°. Que, del mismo modo, en el párrafo 3 *“De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental”* contenido en el título II de la Ley N° 19.300 se regulan los derechos de participación de la ciudadanía en el marco de las evaluaciones ambientales. Así, el artículo 29 inciso primero dispone que *“Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto”,* y en su último inciso agrega: *“Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”*.

93°. Que, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 sobre procedimiento administrativo, el recurso de reclamación ante el Comité de Ministros se encuentra regulado en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y éste distingue entre la reclamación del proponente (art. 77) y la reclamación de la comunidad (art. 78), y en lo pertinente, se dispone que *“La resolución que resuelva la reclamación se fundará en el mérito de los antecedentes que consten en el respectivo expediente de evaluación del Estudio o Declaración, los antecedentes presentados por el reclamante y, si correspondiere, los informes evacuados por los órganos y por el o los terceros requeridos”*.

94°. Que es indiscutido que la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental no es el órgano que detenta la atribución de resolver las reclamaciones del artículo 20 de la Ley N° 19.300, ni forma parte del Comité de Ministros. Su aparición en el marco de este procedimiento se explica porque, siendo la decisión atribución de un órgano colegiado, corresponde su materialización en un acto administrativo de ejecución dictado por la autoridad ejecutiva. En efecto, el artículo 3 de la Ley N° 19.880 dispone que *“Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente”*.

95°. Que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 19.880, la resolución de la autoridad ejecutiva, en este caso de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, sólo puede llevarse a efecto previo acuerdo del órgano pluripersonal. Es improcedente una modificación de una resolución que corresponde a un órgano colegiado, sin previo acuerdo de éste, y con la sola actuación de un órgano que es ajeno a la decisión. Tal como comenta Muñoz Machado a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción en España: *“Todas estas decisiones le corresponden, según la ley, al Consejo de Ministros. El órgano judicial no puede imponer al CESID o al Ministro de Defensa la adopción de una decisión que está atribuida a órganos distintos”* (Santiago Muñoz Machado, 2011, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I, 3ª ed, Madrid, Iustel, p. 984).

96°. Que, de esta forma, la orden directa del Primer Tribunal Ambiental a la autoridad ejecutiva, sin previo acuerdo del Comité de Ministros, a dictar un acto complementario que modifique una resolución del órgano colegiado, sólo puede entenderse como una sustitución a la administración por parte de un Tribunal Ambiental. Así, el órgano judicial se coloca en la misma posición del Comité de Ministros, remplazándolo o sustituyéndolo. Estamos en presencia de un supuesto evidente de *vindicatio potestatis*, en el que un órgano ejerce las competencias entregadas por el ordenamiento jurídico a otro.

#### 14. Corolario: conjunto de actuaciones que se traducen en *vindicatio potestatis* oblicua

97°. Que, a modo de resumen, se ha constatado que el Primer Tribunal Ambiental, pudiendo hipotéticamente haber reducido por completo el ámbito de discrecionalidad de la administración al momento de dictar la sentencia que acogió la reclamación de Andes Iron SpA, no lo hizo, y no declaró derecho alguno, sino sólo ordenó al Comité de Ministros resolver (no rechazar) las reclamaciones administrativas deducidas, siguiendo lineamientos específicos del fallo, dentro de los cuales no se encuentra la prohibición de incorporar materias nuevas, y reconociéndose que en la evaluación de los impactos podían ejercerse potestades regladas y discrecionales, según el caso. Luego, amparándose impropriamente en sus facultades de “hacer ejecutar lo juzgado” realiza un supuesto control de legalidad pleno del acto de reemplazo sobre cuestiones que escapan del ámbito natural de la ejecución, y decide, de oficio: (i) modificar la resolución de reemplazo del Comité de Ministros; (ii) anular parte de su contenido; (iii) dar órdenes directas a la autoridad ejecutiva omitiendo la potestad decisoria del órgano colegiado. Ha conseguido, por vía oblicua, eludir la prohibición del artículo 30 inciso segundo de la Ley N° 20.600. En los hechos, por un

conjunto de actos concatenados, sustituyó al Comité de Ministros en el ejercicio de todas sus potestades, tanto regladas como discrecionales.

**15. El reenvío. El loop del contencioso administrativo ambiental. Órgano competente para resolver los problemas de diseño.**

98°. Que no puede justificarse una extralimitación competencial del Primer Tribunal Ambiental, bajo el argumento de evitar un hipotético “loop” o “bucle infinito” en el contencioso administrativo ambiental. Esta denuncia, válida, es atribuible, no a los hechos del caso, sino al diseño que optó por la técnica del reenvío cuando se declara la nulidad por otro órgano. Por cierto que puede argumentarse que es deseable que existieran normas de clausura y, de hecho, así acontece en otros ámbitos, como en sede penal o laboral. Lo relevante aquí es el diseño del sistema de acciones, recursos y procedimientos es competencia del legislador, y no corresponde que sea subsanado por los Tribunales mediante una creación casuística de procedimientos *ad hoc*, máxime cuando de ello puede derivar indefensión de todo o parte de los intervinientes en el proceso.

99°. Que, además, la alegación de que habría una “inmunidad de la administración” quien podría “reiterar los vicios” es puramente abstracta, hipotética y retórica. Primero, porque todos los actos administrativos ambientales son controlables, más no todos en sede de ejecución; y segundo, porque no existió aquí una reiteración automática del acto anulado ni se están reiterando vicios que estaban contenido en el acto anterior, sino que se han agregado cuestiones nuevas, lo que no fue prohibido originariamente por el Primer Tribunal Ambiental.

100°. Que, finalmente, el riesgo del “loop” es matizado con la sana doctrina de la estricta vinculación de los vicios constatados con las órdenes dispuestas en la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de resultar improcedente retrotraer el procedimiento si sólo se han constatado vicios de fondo (Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso Administrativo, N°3135/2021, 22 de julio de 2021). En tales casos, nuestra legislación ambiental contempla expresamente la posibilidad de iniciar un nuevo proceso de evaluación, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley N° 19.300, por lo que no se divisa razón para instar por retrotraer procedimientos ante defectos no procedimentales.

**16. Conclusiones y resolución de la contienda**

101°. Que a fs. 33, en la parte petitoria de la contienda formulada, se solicita a este Tribunal declarar *“que el Primer Tribunal Ambiental carece de facultades para determinar el contenido de los elementos discrecionales de un acto administrativo cuya resolución privativa y exclusivamente la ley ha entregado al Comité de Ministros, incluido en la ejecución incidental de una sentencia; así como declarar que el Primer Tribunal Ambiental no puede sustituir al Comité de Ministros en su facultad de impartir instrucciones directas a la Secretaría Técnica de dicho Comité”*.

102°. Que es preciso aclarar que las peticiones concretas formuladas en el escrito, además de no ser un requisito contenido en el artículo 112 de la Ley Orgánica de este Tribunal, no vinculan a este Tribunal al momento de dirimir la contienda, pues lo que hemos de resolver no depende de la opinión de los órganos involucrados, sino de la distribución de funciones y atribuciones que el ordenamiento constitucional y legal establece. En el

ejercicio de esta atribución incluso este Tribunal podría dirimir la contienda en contra del órgano que la ha formulado, en la medida que así lo exija el mérito de los antecedentes, y el conflicto específico suscitado.

**103°.** Que por el órgano administrativo se pide que este Tribunal declare que el Primer Tribunal Ambiental carece de facultades para determinar el contenido discrecional de los actos del Comité de Ministros, incluido en la ejecución incidental de una sentencia. Pues bien, es cierto que en la dictación de una sentencia que resuelva las reclamaciones judiciales, el Tribunal Ambiental carece de esta facultad, porque así lo dispone el inciso segundo artículo 30 de la Ley N° 20.600. En sede de cumplimiento incidental, en cambio, el Tribunal Ambiental carece de esta atribución sencillamente porque no hay norma alguna que le autorice a hacer control de legalidad de un acto administrativo de carácter ambiental. Es el inciso primero del artículo 30 referido el que establece los poderes revisores de legalidad de actos administrativos (declarativos, anulatorios, modificatorios y devolutivos), pero esta norma sólo se refiere a las sentencias que resuelvan las reclamaciones, pero nada dice respecto de una resolución que resuelve una excepción de pago en el marco del cumplimiento incidental. Al tenor de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución, ha de concluirse que el Primer Tribunal Ambiental no puede atribuirse los poderes del artículo 30 de la Ley N° 20.600 más allá de los casos que dicho precepto establece.

**104°.** Que no se destraba el conflicto con el sólo hecho de declarar que el Primer Tribunal Ambiental carece de la facultad de determinar el contenido discrecional de los actos administrativos, porque ello es algo que nadie ha puesto en duda, y que no ha generado el conflicto de competencia por menoscabo. La contienda se ha originado con motivo del control de legalidad sustantivo de un acto emanado del Comité de Ministros, a través de una extralimitación competencial del Primer Tribunal Ambiental.

**105°.** Que, en el mismo sentido que lo resuelto en STC 3283, en donde se declaró que una acción de mera certeza no es la vía para interpretar la ley administrativa, en este caso corresponde declarar que un procedimiento de ejecución no es la vía para llevar adelante un control de legalidad sustantivo de un acto del Comité de Ministros, lo que genera una interferencia ilegítima en sus atribuciones y una incompetencia funcional del Primer Tribunal Ambiental. Así, ordenarse el cese de la tramitación del cumplimiento incidental de la causa R-95-2023 y la adopción de medidas tendientes a restablecer el orden competencial que se ha visto perturbado.

## **17. Las consecuencias institucionales de la ausencia de intervención de este Tribunal**

**106°.** Que se divisan indeseadas consecuencias para la institucionalidad ambiental derivadas de la circunstancia de haberse excusado este Tribunal de ejercer las atribuciones que expresamente la Constitución nos mandata, bajo el pretexto de que lo obrado se podría corregir en sede de apelaciones, cuestión del todo incierta. Si el escenario se mantiene así, sucederá que la resolución complementaria que deberá dictar la Dirección Ejecutiva adolecerá de un vicio de incompetencia, por ser un acto dictado por quien no corresponde, sin previo acuerdo del órgano competente. Hipotéticamente la nueva resolución podría ser impugnada tanto por la reclamante, en sede de ejecución, como por los observantes

ciudadanos, impugnaciones que se tramitarían ante Tribunales Ambientales distintos, por haberse declarado la inhabilidad de los Ministros del Primer Tribunal Ambiental para conocer de la vía ordinaria, tal como ocurrió con *“otras 5 reclamaciones judiciales por reclamantes PAC ante el Tribunal bajo los roles N° R-116-2025; rol N° R-118-2025; rol N° R-119-2025; rol N° R-120-2025 y rol N° R-121-2025, procesos que fueron remitos para el conocimiento y fallo del Segundo Tribunal Ambiental, al verificarse la situación prevista en el artículo 10 de la Ley N° 20.600, esto es, invocarse su inhabilidad por los ministros de la integración del Primer Tribunal Ambiental conocedora de la causa R-95”* (fs. 1218). Entonces, potencialmente existirán dos actos administrativos, uno con un manifiesto vicio de competencia, que pueden ser impugnados por distintos actores en diversas sedes, según se elija la ejecución o un contencioso ordinario, sin que pueda descartarse acaso la hipotética posibilidad de que alguna de las reclamaciones ordinarias sea acogida, lo que obligaría a dictar un nuevo acto, que podría ser, ahora controlado impugnándolo por la vía ordinaria y, al mismo tiempo, controlado mediante el cumplimiento incidental de la sentencia ante el tribunal que acogió la reclamación, el que podría, de oficio, anular y modificar el acto que está siendo conocido por el otro tribunal, e inhabilitarse para conocer de la vía ordinaria, al haber emitido pronunciamiento en sede de ejecución, lo que terminaría por trasladar la controversia a otro tribunal ambiental, y así tantas veces como el derecho -si así se puede llamar- lo permita.

**107°.** Que ello es así porque no se puede entender que se ha clausurado el debate con lo obrado en la causa R-95, toda vez que no hay cosa juzgada sobre aquellas cosas que no han sido, ni pudieron ser conocidas, previamente por un Tribunal Ambiental. Al respecto, no debe olvidarse que la competencia del Comité de Ministros se activó con motivo de la reclamación deducida por la comunidad, en el ejercicio de su derecho de participación ciudadana, a fin de agotar la vía administrativa previa que le permite acudir a la judicatura ambiental. Es en este camino que la comunidad resultó gananciosa ante el Comité, por lo que sería inconducente exigirle que ejerciera una acción ante el Tribunal Ambiental, como sí lo hizo el titular. Ahora bien, si la firmeza de la sentencia que acoge la acción del titular clausurara definitivamente el debate, impidiendo reanudar la discusión por parte de la ciudadanía, ello implicaría que la cosa juzgada tendría un alcance más allá de sus límites, al abarcar materias que incluso no fueron resueltas en forma previa, al mismo tiempo que se coartaría el acceso a la justicia ambiental de la comunidad. La cosa juzgada, en este caso, no abarca aquellas pretensiones de la ciudadanía que se fundan en antecedentes y argumentos que no fueron objeto de control judicial, y respecto de los cuales la ciudadanía nunca estuvo en condiciones de hacer valer. Clausurar el debate aquí, antes de que la ciudadanía estuviera en condiciones de acudir a un Tribunal Ambiental, sería contrario a los compromisos que ha asumido el Estado de Chile en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

**108°.** Que, por todo lo anterior, esta Ministra estuvo por dirimir la contienda en favor del Comité de Ministros, ordenando el cese de la tramitación del cumplimiento incidental, en aquella parte que se pretende controlar la legalidad del acto de reemplazo e instruir a la Dirección Ejecutiva del SEA para que dicte un acto administrativo complementario, así como la adopción de todas las medidas necesarias para que se dejen sin efecto las medidas afectas al vicio de competencia constatado.

Redactaron la sentencia las señoras y señores Ministros que la suscriben.

0002045  
DOS MIL CUARENTA Y CINCO

Notifíquese y comuníquese.  
**Rol N° 16.328-25 CCO.**

0002046  
DOS MIL CUARENTA Y SEIS

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida  
Fecha: 11/06/2025

María Pía Silva Gallinato  
Fecha: 11/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz  
Fecha: 11/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas  
Fecha: 11/06/2025

Pronunciada por la Segunda Sala del Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz y señora Marcela Inés Peredo Rojas.

Autoriza la Secretaría del Tribunal Constitucional.

María Angélica Barriga Meza  
Fecha: 11/06/2025



76E29D76-3DF6-4947-A6DB-40F8543156D1

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.