

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.842-2023

[10 de septiembre de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 26 INCISO
PRIMERO, PARTE PRIMERA, DE LA LEY N° 20.600, QUE CREA LOS
TRIBUNALES AMBIENTALES.

PSA CHILE S.A., ASOCIACIÓN NACIONAL AUTOMOTRIZ DE CHILE (ANAC
A.G.), Y OTROS

EN EL PROCESO ROL R-279-2021, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO TRIBUNAL
AMBIENTAL, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE
SANTIAGO BAJO EL ROL N° 9-2023 (AMBIENTAL)

VISTOS:

Que, con fecha 18 de octubre de 2023, PSA Chile S.A., Asociación Nacional Automotriz de Chile (ANAC A.G.), y otros, han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 26 inciso primero, parte primera, de la Ley N° 20.600, para que ello incida en el proceso Rol R-279-2021, seguido ante el Segundo Tribunal Ambiental, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 9-2023 (Ambiental).

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto del precepto impugnado dispone:

“Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales

(...)

Artículo 26.- Recursos. En estos procedimientos sólo 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. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

(...)”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica la parte requirente que con fecha 20 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial el D.S. N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos. Ello, anota, a propósito de la dictación de la Ley N° 20.920, que establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.

Añade que en febrero del mismo año presentaron reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, alegando que el decreto supremo cuestionado sería ilegal al extender su aplicación a los importadores de vehículos. Así, afirmaron que la ley ni el reglamento consideraron a los vehículos como un producto prioritario, ni a los importadores de vehículos como productores de un producto prioritario. Por ende, estimaron que el decreto supremo, al incluir otros sujetos distintos de los importadores de neumáticos, vulnera el principio de juridicidad.

A la reclamación presentada, el Tribunal dictó sentencia definitiva en julio de 2023 y rechazó la impugnación, por estimar que el referido decreto supremo no es ilegal. Ante dicha decisión, explican que el 6 de agosto de 2023 interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia, arguyendo que, al no ser procedente el recurso de casación respecto del fallo impugnado, y en virtud del derecho al recurso, resultaría procedente el recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 inciso primero de la Ley N° 20.600.

Agregan que el Segundo Tribunal Ambiental denegó el recurso de apelación interpuesto atendido que se habría presentado en contra de una sentencia definitiva que resolvió el fondo del asunto controvertido, de manera que no sería procedente.

Atendida esta circunstancia, explican las requirentes que dedujeron recurso de hecho ante la Corte de Apelaciones de Santiago, pendiente de resolución

Al fundar el conflicto constitucional, la requirente indica que la norma legal cuestionada vulnera los artículos 5° y 19 N° 2 y N° 3 de la Constitución, con relación a los artículos 8.2, letra h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Explican que el derecho a recurrir constituye una obligación que el Estado de Chile se ha obligado a cumplir. La norma cuestionada, en tal sentido, impone una limitación arbitraria para acudir ante un tribunal superior para sentencias dictadas por un Tribunal Ambiental. A su vez, se genera una distinción no razonable entre quienes no se encuentran en una misma condición con relación a un régimen recursivo diferenciado.

Desarrolla la parte requirente que, revisada la historia de la ley, no constan argumentos para sostener una decisión en este sentido, careciendo de razonabilidad el ámbito de aplicación de la norma impugnada. Adicionalmente, carece de pertinencia una consideración sobre la celeridad que requieren los conflictos que han de ser resueltos por tribunales ambientales, pues, añaden, en materia ambiental, la regla general es que las sentencias sean recurribles.

Tramitación

Deriva la cuenta del requerimiento a la Primera Sala, fue acogido a trámite con fecha 31 de octubre de 2023, a fojas 220, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Posteriormente se resolvió su admisibilidad por la misma Sala por resolución de 28 de noviembre de 2023, a fojas 669, confiriéndose traslados sobre el fondo del asunto a las demás partes de la gestión pendiente invocada y a los órganos constitucionales interesados.

A fojas 1317, en presentación de 22 de diciembre de 2023, el Consejo de Defensa del Estado evacuó traslado y solicitó el rechazo del requerimiento.

Indica que la aplicación del precepto legal no resulta decisiva en la resolución del asunto. Las alegaciones desarrolladas en el requerimiento necesitan ser examinadas con relación a otros preceptos son necesarios para eliminar los supuestos efectos inconstitucionales derivados de la aplicación del artículo 26° inciso primero de la Ley N°20.600.

Así, anota la parte requerida, la aplicación del precepto impugnado no se basta por sí mismo para ser decisivo, por cuanto no considera los incisos tercero y cuarto de la misma norma, respecto del artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, relevantes para que se haga necesaria la aplicación supletoria del artículo 47 de dicho cuerpo legal y, consecuentemente, se posibilite la procedencia de un recurso de apelación.

Además, a través del requerimiento no se pretende cautelar eventuales efectos inconstitucionales adversos, sino que, en contrario, generar una situación que extraiga el conocimiento del asunto, tanto de los hechos como del derecho, del ámbito establecido por el legislador y lo lleve al ámbito civil, esperando con ello mejorar la acción deducida. Por ello, agrega el Consejo de Defensa del Estado, lo planteado dice relación con una cuestión de mera legalidad, puesto que de la inaplicabilidad requerida no se sigue la procedencia del recurso de apelación, por cuanto los incisos tercero y cuarto establecen que las sentencias en materia de procedimiento ambiental solo pueden ser objeto del recurso de casación en el fondo y la forma. A su turno, el artículo 17 N° 11 deja fuera del sistema recursivo a este tipo de reclamo de ilegalidad ambiental. Se pretende, agrega la requerida, generar artificialmente un vacío normativo que no existe para justificar por medio de la remisión que hace el artículo 47 de la Ley N° 20.600, la aplicabilidad de las reglas generales del libro I del Código de Procedimiento Civil, generando un estatuto nuevo.

El establecimiento o no de recursos procesales en sede civil en la que se incluyen de alguna manera las materias ambientales es una facultad del legislador y el legislador ambiental estableció un régimen recursivo especial de carácter restrictivo respecto de la apelación, que buscaba dar eficacia y rapidez a la justicia ambiental, asegurando al mismo tiempo garantías procesales básicas,

En definitiva, el régimen recursivo especial de única instancia de la Ley N° 20.600 se funda en una judicatura colegiada altamente especializada para abordar los antecedentes de hecho y de derecho propios de la litis ambiental.

Añade a lo anterior que el requerimiento planteado carece de fundamento plausible. Se pretende en realidad el trato de privilegio en el marco de un asunto ambiental de la revisión en segunda instancia tanto de los hechos como del derecho de una sentencia definitiva. Ello pese a que el régimen recursivo de la ley 20.600 consideró que el recurso para las sentencias definitivas eran el de casación en el fondo y forma, no la apelación, pues es un sistema de única instancia.

Lo impugnado, anota el Consejo de Defensa del Estado, corresponde a una cuestión vinculada a la determinación de la ley aplicable en la gestión pendiente y otras objeciones formales. En tal sentido, anota que la aplicación de las normas del recurso de apelación contenidas en el Código de Procedimiento Civil por sobre el

régimen recursivo contenido en la Ley N° 20.600, es una cuestión de orden procedimental y, por ello, de decisión exclusiva del tribunal competente.

Con relación a los efectos inconstitucionales desarrollados en el requerimiento por la aplicación del artículo 26 inciso primero de la Ley N° 20.600, la parte requerida del Consejo de Defensa del Estado anota que el derecho al recurso no constituye una garantía fundamental en los procesos civiles, pues el debido proceso no opera en forma análoga en todas las materias. Por ello, anota que la igualdad ante la ley no es un derecho absoluto y queda sujeta a la posibilidad de diferenciaciones razonables entre quienes no se encuentra en una misma condición.

Además, precisa que lo impugnado no corresponde al precepto legal en cuestión, sino a la institución del sistema recursivo, atacando, en definitiva, que el legislador estableciera la única instancia en este tipo de procedimiento en consideración a la naturaleza de la materia justiciable y las características del Tribunal que será competente para conocer de ella.

Anota que en el control preventivo de constitucionalidad del proyecto de la Ley N° 20.600, se consideró que *“las disposiciones contenidas en los artículos [...] 26, incisos primero, tercero y cuarto; 27, en su parte final en cuanto alude a la apelación subsidiaria; 28; 36, en la parte en que alude a la apelación subsidiaria; [...] no son contrarias a la Constitución Política”*. Finalmente, la decisión legislativa de no considerar la apelación como recurso de las sentencias definitivas en sede ambiental no es arbitraria, al contrario, es razonable y objetiva, puesto que sus consecuencias son idóneas, necesarias y proporcionales a la finalidad perseguida. En materia civil, refiere que este Tribunal ha entendido el derecho al recurso como una opción política legislativa que corresponde al legislador decidir en el marco de las reservas legales específicas de las garantías de legalidad del proceso y del racional y justo procedimiento.

Desarrolla que los Tribunales Ambientales corresponden a una judicatura colegiada, especializada, de componente técnico, y que conocen de los reclamos de ilegalidad siguiendo reglas análogas a las de las Cortes de Apelaciones, teniendo como antecedentes extensos procedimientos contenciosos administrativos o derechamente recursos administrativos resueltos por la Administración ambiental. De lo anterior fluye naturalmente la única instancia, eventualmente con el control de legalidad de las casaciones, como un diseño que asegura idoneidad e imparcialidad.

Por ello, solicita el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

A fojas 1353, por decreto de 26 de diciembre de 2023, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 3 de julio de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Zarko Luksic Sandoval, y por la parte del Consejo de Defensa del Estado, del abogado Osvaldo Solís Mansilla. Se adoptó acuerdo con igual fecha conforme fue certificado por el relator de la causa, a fojas 1370.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: En estos autos constitucionales los requirentes interponen acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra de la palabra “sólo”, prevista en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, para que surta efecto en la gestión judicial pendiente, consistente en un recurso de hecho en contra de la resolución que declaró inadmisibile el recurso de apelación de la sentencia definitiva dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que rechazó la reclamación deducida por la parte requirente en contra del Decreto N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que “Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Neumáticos”.

SEGUNDO: El libelo plantea, como conflicto constitucional, que la aplicación del precepto impugnado vulnera su derecho al debido proceso y a la igualdad ante la ley.

Así, por una parte, indica que la norma objetada constituye un impedimento a la posibilidad de recurrir ante un tribunal superior en contra de sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Ambiental, vulnerando así la garantía constitucional del debido proceso asegurada en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19. En relación con la eventual infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplado en el numeral 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental, sostiene que la no procedencia de un recurso de apelación constituye un trato discriminatorio, carente de total racionalidad y proporcionalidad, debido a que, por regla general, las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Ambientales son impugnables.

II. ARGUMENTOS PARA RECHAZAR EL REQUERIMIENTO.

TERCERO: Por medio de esta acción se busca, según se expresa en el requerimiento, la inaplicabilidad de *“una parte del inciso primero del artículo 26 a fin de*

aplicar las normas del Código de Procedimiento Civil” (fs. 6). En efecto, según la actora, su inaplicación permitiría, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley N° 20.600 y 187 del Código de Procedimiento Civil, recurrir de apelación en contra de la sentencia definitiva que le afecta dictada por el Segundo Tribunal Ambiental.

CUARTO: Como primera cuestión a destacar cabe referirse al régimen recursivo que establece el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600. Esta norma establece, en cuanto al recurso de apelación, que *“En estos procedimientos sólo 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”*, consagrando de este modo un régimen muy reducido de apelación, pues limita su procedencia solo a los tres tipos de resoluciones que señala, dentro de las cuales no se encuentra, independiente de la materia, la sentencia definitiva.

A continuación, el mismo artículo establece el régimen recursivo en contra de las sentencias definitivas, regulando en su inciso tercero la procedencia del recurso de casación en el fondo en los siguientes términos: *“En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9) y 10) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.”* Luego, en relación con el recurso de casación en la forma, el inciso cuarto del referido precepto legal establece que *“Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma (...)”*.

En conclusión, por una parte, la ley no prevé el recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas y, por otra, los recursos de casación en la forma y en el fondo, que sí proceden en contra de tales sentencias, se limitan solo a aquellas dictadas en los procedimientos relativos a las materias que señalan los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9) y 10) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

QUINTO: Como “el régimen recursivo general es el que se verifica a través de la casación, recurso, empero extraordinario, esto es, de procedencia siempre limitada a la impugnación de algunas resoluciones” (Tavolari Oliveros, R. (2024), “Recursos procesales en la Ley N° 20.600” en Echeverría, Kim (coordinador), *Tribunales Ambientales en Chile. A más de 10 de la Ley N° 20.600*, Tirant Lo Blanch, p. 120), la Corte Suprema ha fallado que “los recursos de casación en la forma y en el fondo **sólo resultan admisibles en contra de las sentencias definitivas señaladas taxativamente en los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Ley N° 20.600**” (SCS 24.001-2019, c. 8°, 27.083-2019, c. 7°, entre otras.)

SEXTO: La circunstancia recién expuesta conduce ineludiblemente al rechazo de la acción debido a la falta de decisividad del precepto legal impugnado. En efecto,

para que se cumpla con tal requisito, contemplado tanto en el inciso undécimo del artículo 93 de la Constitución y en el numeral 5 del artículo 84 de la ley orgánica constitucional N° 17.997, no solo es necesario que el precepto impugnado sea aplicable en la gestión pendiente, sino, también, que la eventual sentencia estimatoria pueda surtir algún efecto útil en ella.

Cabe tener presente que la sentencia de inaplicabilidad produce como efecto la prohibición del tribunal ordinario o especial que conoce del asunto sobre el cual recae el requerimiento de aplicar el precepto declarado inaplicable, debiendo los jueces *“suprimir el precepto legal de su razonamiento judicial conducente a la decisión, haciendo como si no existiera”* (Gómez Bernales, G., (2013), *Las sentencias del Tribunal Constitucional y sus efectos sobre la jurisdicción común*, Ediciones Universidad Diego Portales, p. 55), por lo que, en el presente caso, se advierte que la inaplicabilidad no produciría el efecto buscado por la parte requirente.

SÉPTIMO: En efecto, aun cuando se inaplicara el precepto impugnado, la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Ambiental en un procedimiento vinculado a una materia prevista en el numeral 11 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 continuaría siendo inimpugnable, por cuanto el precepto impugnado, esto es, específicamente la palabra “solo” contemplada en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600, no incide en el régimen recursivo que la ley ambiental establece.

OCTAVO: Así, por una parte, de estimarse inaplicable la norma impugnada ella quedaría con el siguiente tenor: “En estos procedimientos 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. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada”, por lo que, siendo una norma especial, seguirían siendo apelables sólo esos tres tipos de resoluciones y no así la sentencia definitiva.

Por otra parte, el régimen recursivo especial referente a las sentencias definitivas –como ya se expuso– se encuentra regulado en los incisos segundo y siguientes del propio artículo 26, disposiciones legales que no fueron objeto de la presente acción, por lo que no existen normas del Código de Procedimiento Civil que requieran ser aplicadas supletoriamente.

NOVENO: Por último, cabe indicar que, si bien el examen del carácter decisivo del precepto es una exigencia que debe comprobarse en el examen de admisibilidad que efectúe alguna de las dos Salas de este Tribunal, en reiterada jurisprudencia se ha estimado que si bien la que se pronuncie sobre ella “puede dar por cumplidos los requisitos admisibilidad, el pleno de este Tribunal puede formular un rechazo formal acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le

competente realizar” (Rol N° 5.426, c. 8° y, en el mismo sentido, Roles N°s 6.885, 7.734, 8.022, 9.893, 11.995, 12.750 y 12.901).

DÉCIMO: Por las consideraciones previamente expuestas, se rechaza el requerimiento de autos.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por acoger el requerimiento atendidos los razonamientos que a continuación se indican:

1°. Que, la cuestión constitucional que se nos ha pedido dilucidar es si la aplicación del artículo 26 de la Ley N° 20.600, en cuanto impide recurrir de apelación en contra de la sentencia definitiva pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental en la gestión pendiente, resulta o no contraria al derecho a un procedimiento racional y justo, que la Carta Fundamental asegura a todas las personas, en su artículo 19 N° 3° inciso sexto;

2°. Que, como ha quedado en evidencia en estos autos, resulta inconcusos que, en contra de la sentencia definitiva pronunciada en la gestión pendiente, conforme al precepto impugnado no procede el recurso de apelación y tampoco el de casación, de acuerdo con su inciso tercero, dado que, en la especie, se trata de la atribución conferida en el artículo 17 N° 11) de la Ley N° 20.600, como lo señalan los Ministros

del Segundo Tribunal Ambiental en el informe emitido el 8 de septiembre de 2022 (fs. 356).

Por ello y conforme ya fue resuelto por ese Tribunal (fs. 1.288), el recurso de apelación deducido en contra de la sentencia definitiva pronunciada en la gestión pendiente fue declarado improcedente, por aplicación del precepto legal aquí impugnado, hallándose actualmente pendiente un recurso de hecho en contra de esa resolución denegatoria, en el que incide la acción de inaplicabilidad intentada en estos autos constitucionales;

3°. Que, estuvimos por acoger el requerimiento, pues estimamos que la aplicación del artículo 26 inciso primero resulta contraria al derecho a un procedimiento racional y justo que la Constitución garantiza a todas las personas en su artículo 19 N° 3° inciso sexto;

I. JURISPRUDENCIA SOBRE DEBIDO PROCESO Y DERECHO AL RECURSO

4°. Que, ha sido jurisprudencia constante de esta Magistratura, al explicar el sentido y alcance del derecho constitucional asegurado en el referido numeral 3° inciso sexto, que *“(…) el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores (…)”* (v. gr., Roles N° 1.448 y 2.041).

Sin embargo, *“(…) de lo anterior no se debe deducir, sin más, que la garantía constitucional de un justo y racional procedimiento deba expresarse en formas determinadas y específicas. Es más, cuando se discutió el alcance normativo del artículo 19, número 3°, de la Carta Fundamental, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el señor Enrique Evans afirmó que “es muy difícil señalar en el texto constitucional cuáles son las garantías reales de un debido proceso, porque es un convencido de que ellas dependen de la naturaleza del procedimiento y de todo el contenido de los mecanismos de notificación, defensa, producción, examen y objeción de la prueba, y los recursos dependen, en gran medida, de la índole del proceso”* (c. 12°, Rol N° 2.259), *“(…) consistente con ello, la Carta Fundamental no precisa los componentes del debido proceso, delegando en el legislador la potestad para definir y establecer sus elementos* (STC Roles N° 576 y 1.557). De esta manera, es claro que no existe un modelo único de expresión de las garantías integrantes del debido proceso en Chile (STC Rol N° 1.838)” (c. 13°, Rol N° 2.259).

Y, en fin, coherente con esa comprensión de la preceptiva constitucional, en materia específicamente de recursos, hemos sostenido que “(...) de acuerdo a la reiterada jurisprudencia de esta Magistratura en lo referente al “derecho al recurso”, como una de las expresiones de la garantía de un justo y racional procedimiento, la decisión sobre la estructura y forma de los medios por los cuales se hace efectiva la revisión de sentencias corresponde -en principio- al legislador (STC Roles N° 1.373, 1.432, 1.443 y 1.535, entre otras)” (c. 18°, Rol N° 2.452), llegando a admitir, incluso en materia penal, que “(...) aunque nuestra Constitución exige un debido proceso que consagre la revisión de las sentencias, ello no significa que consagre el derecho a la doble instancia. En otras palabras, el derecho al recurso no es equivalente al recurso de apelación (...)”. (c. 14°, Rol N° 1.432).

Por lo mismo, “(...) el sistema procesal chileno reconoce en ciertos casos el procedimiento de única instancia, pudiendo recordarse en esta sentencia sus dos casos más emblemáticos, como lo son el establecimiento de resoluciones judiciales que son inapelables, que por ende se dictan en única instancia, y por otra parte, la clasificación de la competencia que hace el artículo 188 del Código Orgánico de Tribunales, al disponer que “la competencia de que se halla revestido un tribunal puede ser o para fallar un asunto en una sola instancia, de modo que la sentencia sea inapelable; o para fallarlo en primera instancia, de manera que la sentencia quede sujeta al recurso de apelación”. (c. 7°, Rol N° 1.252);

5°. Que, haciendo nuestra esa jurisprudencia, lo que procede es evaluar si, en el caso concreto que ha sido sometido a nuestra consideración, la aplicación del artículo 26 inciso primero de la Ley N° 20.600 resulta, en esta gestión pendiente, respetuosa o no de la Constitución, conforme a esos estándares jurisprudenciales, a raíz de impedir que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental pueda ser apelada.

II. GESTIÓN PENDIENTE Y MARCO CONSTITUCIONAL

6°. Que, en el caso concreto, la requirente reclamó, ante el Segundo Tribunal Ambiental, en contra del Decreto Supremo N° 8, del Ministerio del Medio Ambiente, de 2021, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos, por considerarlo contrario a la Ley N° 20.920, la que, en su artículo 16 contempla dicha reclamación cuando se estime que el acto administrativo pugna con la ley y causa perjuicio al reclamante, por cuanto -en síntesis y conforme a lo señalado por el Consejo de Defensa del Estado, al oponerse a la reclamación (fs.955-956)- se esgrime que la requirente no debería estar afecta a dicha normativa, que el establecimiento de metas regionales tampoco tendría sustento legal, que el Ministerio no habría dado cumplimiento a la preceptiva que regulaba su dictación y que contravendría la igualdad ante la ley y la no discriminación en materia económica que

garantiza la Constitución, al equiparar a los importadores de vehículos nuevos con los importadores de neumáticos.

Todo ello, en el marco de la aludida Ley N° 20.920, de 2016, que tiene por objeto, conforme a su artículo 1°, “(...) disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente”;

7°. Que, debemos iniciar nuestro análisis a partir de un supuesto cuya raíz se encuentra tanto en el derecho a un procedimiento racional y justo como en los principios constitucionales que organizan el Poder Judicial en Chile, conforme a los artículos 78, 80 y 82 de la Carta Fundamental, en que el principio o regla general es que las sentencias definitivas -sobre todo si son de primera instancia, como ocurre en la gestión pendiente- puedan ser impugnadas, pues la comprensión que se tenga acerca de aquel derecho y esos principios “(...) deriva de la concepción que se tenga de los recursos. Es claro que si éstos se entienden más como un mecanismo de control jerárquico y no tanto como garantías de los justiciables contra la arbitrariedad y errores que puedan cometer los tribunales en su actividad de sentenciar, resulta bastante más llano el camino a reformas que pretendan suprimir la doble instancia, que comienza a plantearse como prescindible. En cambio, si el planteamiento es del recurso de apelación y la doble instancia como garantía del justiciable, una reforma en la dirección indicada se convierte rápidamente en una *reformatio in peius* que conculca la garantía al doble examen del mérito” (Diego Palomo Vélez: “Apelación, Doble Instancia y Proceso Civil Oral. A Propósito de la Reforma en Trámite”, *Estudios Constitucionales*, Año 8 N° 2, 2010, p. 489).

Por ende, la posibilidad de contemplar procedimientos con sentencias definitivas de única instancia tiene que concebirse como una excepción que, consecuentemente, requiere ser justificada para superar el estándar de razonabilidad, igualdad y racionalidad y justicia que exigen los numerales 2° y 3° del artículo 19 constitucional;

8°. Que, este es el criterio que surge de nuestra jurisprudencia, conforme se ha extractado, confiriendo al legislador la potestad para regular los procedimientos, llenando de contenido específico el derecho constitucional asegurado en el numeral 3° del artículo 19, pero debiendo hacerlo mediante el establecimiento de procedimientos dotados de racionalidad y justicia. En ese marco, incluso, como hemos sostenido, es posible configurar procedimientos en única instancia, pero, ciertamente, con base en dicho numeral, así como en las demás disposiciones constitucionales antes citadas, se trata de casos excepcionales que, por ende, tienen que estar dotados de suficiente justificación para que, precisamente, sean susceptibles de ser considerados racionales y justos y para que, al mismo tiempo, se sostenga la exclusión de revisión por parte de los Tribunales Superiores.

III. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

9°. Que, al examinar los antecedentes de la Ley N° 20.600, es posible constatar que la severa restricción al recurso de apelación, constreñido “sólo” a la impugnación de las resoluciones mencionadas en la disposición que ha sido impugnada en estos autos, se justificó -por el entonces Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente- sosteniendo que “(...) si se pretende establecer un tribunal especializado en temas medioambientales, no tiene sentido otorgar a la Corte Suprema el conocimiento del recurso de apelación de la sentencia definitiva, dado que con ello se le permitiría entrar a conocer de los hechos. Por ello, se pretende introducir en reemplazo del recurso de apelación, un recurso similar al de nulidad” (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados recaído en el proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental, Boletín N° 6.747-12, 21 de junio de 2011), aun cuando, en el caso de la atribución, contenida en el artículo 17 N° 11) de la Ley N° 20.600 no procede apelación y tampoco casación en el fondo, conforme a su inciso tercero, que solo admite este recurso en el caso de las materias contempladas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) del artículo 17;

10°. Que, este “diseño legislativo” no ha sido sometido a nuestra conocimiento y decisión, en esta oportunidad. El caso que se nos ha traído, precisamente, consiste en una sentencia definitiva, pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental, que no puede ser apelada, conforme al referido artículo 26 inciso primero, y que tampoco puede ser impugnada por medio del recurso de casación en el fondo, porque se encuentra contenida en el numeral 11) del artículo 17, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 20.920, la que no aporta antecedente alguno al respecto;

11°. Que, entonces y llevada la justificación que se encuentra en la historia de la Ley N° 20.600 al caso de autos, no admitir el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva pronunciada en un procedimiento vinculado con el reclamo deducido en contra del Decreto Supremo N° 8, del Ministerio del Medio Ambiente, de 2021, se sustenta en que -como se ha dicho- carecería de sentido otorgar a la Corte Suprema la potestad para revisar la sentencia definitiva, dado que con ello se le permitiría entrar a conocer de los hechos, en circunstancias que la especialidad de los asuntos, así como la particular modalidad de integración de los Tribunales Ambientales, justificarían que se pronunciara en única instancia;

12°. Que, siendo ese el fundamento del precepto impugnado, es preciso preguntarse, atendido el carácter concreto de la inaplicabilidad, ¿qué es lo que se está debatiendo en dicha gestión?

Como lo señala el Consejo de Defensa del Estado, se refiere a la reclamación de la requirente en cuanto a que no debería estar afecta al acto administrativo

reclamado, que el establecimiento de metas regionales tampoco tendría sustento legal, que el Ministerio no habría dado cumplimiento a la preceptiva que regulaba su dictación y que contravendría la igualdad ante la ley y la no discriminación en materia económica que garantiza la Constitución, al equiparar a los importadores de vehículos nuevos con los importadores de neumáticos;

13°. Que, así las cosas, realmente lo debatido no versa sobre hechos vinculados a cuestiones especializadas en materia ambiental, sino que dice relación con asuntos jurídicos relevantes que exigen interpretar y aplicar la preceptiva legal vigente en la materia.

¿Qué justifica, en consecuencia, en este caso, que asuntos relativos a la determinación de los sujetos obligados por el Decreto Supremo que ha sido objeto de reclamación, de frente a la ley que ejecuta, al alcance objetivo de esta normativa y a la regularidad del procedimiento de dictación del acto administrativo no puedan ser revisados por un Tribunal Superior por medio del recurso de apelación (y tampoco por vía de casación en el fondo)?

La respuesta nos parece evidente. No hay justificación para que la aplicación del precepto legal cuestionado conduzca a ese resultado.

Es más, estimamos que esa aplicación resulta contraria a la Constitución, afectando el derecho a un procedimiento racional y justo, pues la imposibilidad de someter la controversia planteada ante el Segundo Tribunal Ambiental ante el Tribunal Superior competente carece de esas dos exigencias sustantivas y de allí que prescripciones legales tan severamente limitativas del régimen recursivo sean, *per se*, sospechosas en su respeto del artículo 19 N° 3° de la Constitución y, en este caso, a nuestro entender, concretan una vulneración de la Carta Fundamental;

14°. Que, con todo, cabe tener presente que, aun sin considerar las particularidades de la gestión pendiente, la norma que deja sin control superior lo decidido por el Segundo Tribunal Ambiental es contraria a la Constitución, pues el carácter especializado del Tribunal *a quo* no es suficiente para eximir sus decisiones, en particular la sentencia definitiva, de control jerárquico en nuestro modelo de organización del Poder Judicial que, al revés, se funda en la configuración de tribunales supeditados a los del nivel superior y, al fin y al cabo, de la Corte Suprema, máxime en asuntos complejos y donde usualmente se involucran tanto intereses particulares como el interés general;

15°. Que, desde esta perspectiva, no está demás recordar que la Corte Suprema informó desfavorablemente, en su momento, el proyecto de ley (Oficio N° 10-2012, 18 de enero de 2012), habida consideración, entre otras objeciones, que “(...) *al establecer el proyecto sólo la procedencia de los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada por los Tribunales Ambientales -excluyendo el*

de apelación-, difiriendo del criterio de la Corte Suprema, expresado en sus últimos informes sobre la iniciativa legal”;

16°. Que, por estas razones estuvimos por acoger la acción de inaplicabilidad intentada en estos autos.

IV. EFECTO DE UNA SENTENCIA ESTIMATORIA

17°. Que, por último, se ha desestimado la acción intentada en estos autos, sosteniendo que acoger la inaplicabilidad resulta inútil o ineficaz porque, igualmente, la sentencia definitiva, pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental, continuaría siendo inimpugnable, ya que eliminar la palabra “solo” del inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600, no incide en el régimen recursivo que la ley ambiental establece, puesto que seguirían siendo apelables sólo los tres tipos de resoluciones allí indicados porque no se impugnaron los demás incisos del artículo 26, dado que no existen normas del Código de Procedimiento Civil que puedan ser aplicadas supletoriamente;

18°. Que, desde luego y sin siquiera entrar en la evaluación de la interpretación de la ley que supone aquella decisión, estimamos que, en esta sede de inaplicabilidad, lo que corresponde controlar es si el precepto legal impugnado resulta, en su aplicación, contrario o no a la Carta Fundamental, sin que la potencial interpretación y decisión que el Juez del Fondo vaya a adoptar acerca del sentido y alcance de la legislación que le compete a él aplicar -por ejemplo, en cuanto a las disposiciones conforme a las cuales deberá pronunciarse en torno de la procedencia del recurso de apelación, luego de acogida la inaplicabilidad- pueda determinar nuestra decisión. Basta, conforme a lo exigido por el artículo 93 de la Constitución, que la norma objetada pueda ser aplicada por él, cuestión que, en este caso, no admite duda.

Tal es así que, en definitiva, el Juez del Fondo podría sostener una interpretación diversa de la ley que la que ha asumido esta Magistratura para desestimar el requerimiento de inaplicabilidad, consumándose, sin control efectivo, el resultado inconstitucional del precepto impugnado, lo cual ya no podrá ser subsanado, quedando el agraviado a merced de la previsión errada de esta Magistratura. Y, en cualquier caso, subsistirá un acto viciado formando parte de nuestro ordenamiento jurídico, lo que no aparece compatible con lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 76 de la Constitución;

19°. Que, en este contexto, cabe recordar que esta Magistratura no se encuentra atribuida por la actual Carta Fundamental de la competencia para pronunciarse acerca de la interpretación que el Juez del Fondo haga de la preceptiva legal en la que se

subsume o por la que se rige la gestión pendiente, lo que corresponde que sea revisado en la sede correspondiente;

20°. Que, en este sentido, “[p]ocos problemas de teoría jurídica más relevantes para las tareas del Tribunal Constitucional que marcar la difícil frontera entre el plano de la legalidad y el de la constitucionalidad. Cuando llega a olvidarse, se distorsiona el papel del Tribunal, convertido inadecuadamente en un presunto superpoder del Estado.

(...) Ciertamente “no hay problema jurídico medianamente serio que no encuentre alguna orientación de sentido en la preceptiva constitucional, y con frecuencia más de una. Más técnicamente, esto suele llamarse el efecto impregnación o irradiación: los valores, principios y derechos fundamentales desbordan el marco constitucional e inundan, invaden o saturan el sistema jurídico en su conjunto, de manera que en puridad desaparecen las rígidas fronteras entre cuestiones constitucionales y cuestiones legales”. El cuadro falsea sin embargo la realidad si a dicha circunstancia no se añade otra: el continuo esfuerzo de autocontención que caracteriza la relación del Tribunal con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial” (Andrés Ollero Tassara; “Legalidad y Constitucionalidad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, XXXIV, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de Justicia, 2018, pp. 96-97).

A lo que cabe añadir, en el caso de nuestro régimen constitucional, que la reforma de 2005 no instauró un modelo donde esta Magistratura se sitúe, orgánica o funcionalmente, como entidad de control del Poder Judicial o de sus decisiones, sino que de los preceptos legales cuya aplicación pueda resultar decisiva en la gestión pendiente que los Jueces del Fondo conocen y deben resolver;

21°. Que, por ende, “[l]a separación entre un conflicto de legalidad y un conflicto de constitucionalidad resulta necesaria para asegurar el principio de separación de funciones y el principio de supremacía constitucional -consagrados en los artículos 7° y 6° de la Constitución, respectivamente-, y en esa línea opera como una garantía institucional de la jurisdicción constitucional y de la jurisdicción ordinaria, esto es, como garantía de la competencia de decisión que una y otra tiene. (...) (Catalina Salem Gesell: “Los Conflictos de Legalidad y los Conflictos de Constitucionalidad como Garantía Institucional de la Jurisdicción Constitucional”, *Revista de Derecho*, Vol. XXXI N° 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, 2018, p. 137);

22°. Que, para este efecto, ciertamente, esta Magistratura “(...) en el control de los otros poderes estatales no debe ir hasta el punto de ocupar las funciones que le son ajenas, esto es, no puede convertirse en legislador, sustituir al Gobierno en la dirección política o decidir las causas propias de la jurisdicción ordinaria” (Konrad Hesse: *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, Madrid, p. 179), como cuando se determina que, de pronunciarse la inaplicabilidad requerida, igualmente será improcedente el recurso

de apelación intentado, asumiendo y orientando la función que solo es competencia del Juez del Fondo, en circunstancias que, por ejemplo, ese Juez puede comprender el verdadero alcance de la decisión estimatoria, al inaplicarse la palabra “solo”, o pudo entender que la limitación contenida en el artículo 26 inciso primero de la Ley N° 20.600 rige, como lo precisa esa misma norma en su encabezado, “[e]n estos procedimientos”, o sea, en los que se regulan en los artículos precedentes al impugnado y no, como es el caso de la gestión pendiente, uno que proviene del artículo 16 de la Ley N° 20.920 o, en fin, cualquiera otra interpretación diversa de la asumida, anticipadamente, por esta Magistratura;

23°. Que, en consecuencia y como lo sostuvimos en el Rol N° 6.029 (c. 8° a 10°), la determinación, en sede de inaplicabilidad, de las respectivas competencias entre esta Magistratura y el Juez del Fondo contribuye a la realización del Estado de Derecho, aun cuando no siempre resulte fácil establecer la delimitación entre una y otra.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia fue escrita por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.842-23-INA

0001395

UNO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



27FA5D2C-C8EF-4C43-ADD6-52408244DAE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.