

A PROPÓSITO DE LOS PODERES DE LOS JUECES AMBIENTALES

UNA RECENSIÓN DE REMEDIOS JUDICIALES EN EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL, DE CRISTOFER RUFFAT NÚÑEZ
(SANTIAGO, EDITORIAL HAMMURABI, 2022)

CLAUDIO TAPIA ALVIAL¹

En diciembre del 2022 se publicó la obra “Remedios judiciales en el contencioso administrativo ambiental”, de Cristofer Ruffat Núñez, prologada por el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile José Miguel Valdivia.

El libro corresponde a la tesis de pregrado del autor, elaborada bajo la tutela del prologuista y que fue premiada en la primera versión del concurso organizado por la Asociación de Derecho Administrativo de Chile, que galardona las tesis de pre y posgrado que constituyen un aporte al desarrollo de la disciplina.

En las más de cien páginas de extensión de la obra, se analiza una materia apenas abordada en nuestro medio, pero que ciertamente es de provecho para los distintos interesados en el desarrollo de la jurisdicción ambiental chilena. Me refiero a los remedios judiciales contencioso-administrativos, esto es, la particular forma que adoptan los poderes de los jueces en sus sentencias ante las transgresiones de la Administración, en su rol de control de esta última y para restablecer el ordenamiento.

Pese a que ciertamente poseemos pocas reglas que regulen los remedios judiciales, me parece importante destacar que el déficit de tratamiento nacional no se acota a lo estrictamente normativo, sino que también se extiende a la dogmática. Hay escasos trabajos nacionales que hayan abordado derechamente este ámbito. Una excepción la constituye el artículo del profesor Valdivia “Contenido y efectos de las sentencias de los tribunales

¹ Claudio Tapia Alvial es abogado de la Universidad de Chile. Máster en Science in Philosophy and Public Policy, London School of Economic, y magíster en Derecho Administrativo, mención en Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico: tapclaudio@gmail.com.

Artículo recibido el 9 de julio de 2023 y aceptado el 15 de diciembre de 2023.

ambientales”, el cual en una temprana etapa de la jurisdicción ambiental ponderó las innovaciones en materia de poderes judiciales que suponía el entonces novísimo régimen de los tribunales ambientales². Otra excepción, más reciente, es precisamente la obra en comento, que contribuye a subsanar o cambiar nuestro actual panorama dogmático, pero que, a diferencia del artículo antedicho, lo hace considerando la primera etapa de evolución de la jurisdicción ambiental nacional.

Es probable que el tema de los remedios judiciales haya despertado poco interés hasta la fecha en la literatura clásica, en parte por la centenaria deuda de nuestro ordenamiento de contar con una jurisdicción administrativa general, lo cual ha implicado que la discusión en estas materias, en gran medida, se haya quedado en una etapa anterior de desarrollo.

Sin embargo, como es de público conocimiento, el control administrativo nacional ha sufrido una suerte de revolución en las últimas décadas, mediante la progresiva creación de tribunales especializadísimos relativos a sectores económicos o materias específicas, tendencia que se ha catalogado como el modelo mixto³ de contencioso administrativo nacional.

Precisamente en esta última tendencia se enmarcan los tribunales ambientales, los cuales, en lo que llevan desde su instalación a la fecha, han dictado un considerable número de sentencias, ejercitando una diversidad de técnicas en materia de remedios judiciales, cuyo contenido ha resultado en extremo relevante para el desarrollo tanto del derecho ambiental nacional como del derecho administrativo general.

Si bien lo anterior ya es suficiente para que el área ambiental constituya un nicho próspero para el tópico que el autor escogió explorar en su obra, hay un aliciente normativo adicional que creemos que vale la pena relevar.

En este sector de referencia particular rige una regla especial, esto es, el artículo 30 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales. Esta dispone que los jueces ambientales que acojan las acciones de reclamación deberán en su sentencia declarar que el acto impugnado no se conforma con el ordenamiento, anulando total o parcialmente el mismo y disponer que se modifique, cuando corresponda. Todo ello, sin determinar el contenido específico de un precepto general –si la sentencia se refiere a las impugna-

2 VALDIVIA (2015) pp. 264 y ss.

3 VERGARA (2011) p. 42.

ciones establecidas en el artículo 17 N° 1 o 7° de la Ley N° 20.600— ni el contenido discrecional de los actos anulados.

Dicha norma es la piedra angular de los remedios judiciales ambientales nacionales y es importante para apreciar la estructura de la obra. Esta se divide en tres capítulos. El primero se titula “El modelo contencioso ambiental” y en él se establecen planteamientos generales relativos al modelo de justicia contencioso administrativo chileno, abordándose las características de los tribunales ambientales, de las acciones de reclamación de su competencia y del modelo de control judicial que ejercen.

De dicho apartado destaco el parecido de familia que el autor detecta entre el mencionado artículo 30 de la Ley N° 20.600 y el artículo 71 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa Española, pues cimienta una conexión útil para el uso de jurisprudencia y doctrina comparada en el medio nacional.

También subrayo la disección de los poderes del juez ambiental por parte del autor en una triple categorización; i) remedio anulatorio de actos ilegales, ii) remedio modificatorio de actos ilegales y iii) prohibición de sustitución de la Administración.

El segundo capítulo, denominado “Remedios judiciales en la jurisprudencia de los tribunales ambientales”, aborda cómo se han comportado los tribunales ambientales en el ejercicio de sus poderes. En este se puede apreciar en la práctica el nivel de intensidad con que se ha empleado el remedio modificatorio y la retroacción de procedimientos, dándose cuenta también de las distintas reacciones que ha tenido la Administración ante tal ejercicio de poder.

Al cierre de dicho capítulo, el autor plantea una sistematización de la intensidad de los remedios aplicados por los tribunales ambientales, categorizando las decisiones como i) órdenes de mera anulación, ii) órdenes de retrotraer con determinación de elementos de forma o procedimentales de la decisión administrativa, iii) órdenes de retrotraer el procedimiento con determinación de elementos de fondo de la decisión administrativa y iv) una categoría residual. La aplicación de dichas tipologías se materializa en el anexo que contiene la obra, en el cual se sistematizan sentencias dictadas entre 2013 y 2018 (52 casos), donde además se identifican los tipos de pronunciamiento como anulatorios, modificatorios y de condena.

Finalmente, el tercer capítulo se titula “Algunas implicancias y aspectos críticos en torno a los remedios judiciales en materia ambiental” y, entre

otras materias, allí se abordan ciertos nudos críticos en torno a la potestad modificatoria del juez ambiental, se releva críticamente la precariedad de las normas nacionales en materia de ejecución y se dedica un apartado especial al cumplimiento de sentencias por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como también a algunas propuestas *de lege ferenda*.

A modo de comentario, estimo particularmente valioso que en la obra se rescate el concepto sentencia-marco, el cual fue acuñado por el profesor español Alejandro Huergo Lora, quien lo caracterizó del siguiente modo:

“[...] en unos casos va a ser posible decirle exactamente a la Administración qué es lo que debe hacer (sentencias de condena en sentido estricto) y en otros el tribunal tendrá que limitarse a indicarle qué deberes u obligaciones le impone el derecho y qué actuaciones se derivan de ellos, pero no podrá determinar en la condena, en todos los detalles, qué es lo que debe hacer la Administración para que queden satisfechos los intereses del demandante, porque la mera interpretación y aplicación de las normas no permite al tribunal llegar a ese resultado. Como esas sentencias proporcionan a la Administración un marco vinculante para su actuación futura, las he denominado sentencias-marco”⁴.

Dicha categoría, a mi juicio, esclarece el poder que los tribunales ambientales han ejercido en la práctica en múltiples ocasiones donde, ya sea por la vía de sus secciones resolutorias o mediante la *ratio decidendi* que se desprende de la parte considerativa de sus sentencias, han establecido pautas o lineamientos para la Administración, los cuales orientan su actuación posterior y acotan su discrecionalidad, sin por ello necesariamente trasgredir la prohibición de sustitución que establece el inciso final del artículo 30 de la Ley N° 20.600, ni la separación de poderes.

Aunque aún no hemos adoptado la terminología dogmática de sentencias-marco, creo que a los conocedores de la jurisprudencia ambiental nacional no les resultará extraño integrarla, atendido que tal clase de decisiones han sido la tónica de varios casos emblemáticos, en que la jurisdicción ambiental, mediante el ejercicio de sus remedios y sus sucesivas decisiones, ha ido estableciendo marcos progresivos para la actuación de la Administración.

En mi opinión, en el medio nacional no se ha reflexionado aún lo suficiente sobre el carácter vinculante o los límites que han supuesto los marcos ambientales en los pronunciamientos de la jurisdicción ambiental.

4 HUERGO (2000) p. 284.

Sería fructífero que así lo hiciéramos, tanto para hacer más eficientes las futuras interacciones entre la Administración y los tribunales ambientales, como para lograr aplicar de mejor modo lo resuelto en casos particulares. Precisamente tal reflexión se ve enriquecida por el libro en comento.

Para finalizar deseo destacar el aporte global que realiza la obra a la disciplina del derecho administrativo ambiental e invitar a su lectura. Reflexionar sobre lo que pueden (o no) hacer los jueces ambientales, en el contexto de sus límites normativos, nos permite, por una parte, entender de mejor manera lo que han hecho durante la primera década de reforma a la institucionalidad ambiental y, por otra, prever y afrontar de mejor modo el derrotero de evolución jurisdiccional que nos depara la siguiente década.

Asimismo, uno de los beneficios de contar con más de un tribunal ambiental es que, en principio, poseemos tres formas alternativas de desarrollo y sofisticación de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo mismo, un tema pendiente de ser analizado en esta obra –atribuible al período de jurisprudencia considerado, más que a la pericia del autor– pero, más importante aún, inexplorado por la literatura especializada en general, es la comparación de tendencias, técnicas y criterios que ha ido adoptando cada tribunal ambiental en comparación con los otros. Igualmente, ¿qué ha funcionado y qué no en materia de remedios judiciales? Es una pregunta que no ha sido abarcada aún.

A su vez, la combinación entre aspectos doctrinarios y prácticos presentes en el libro lo convierte, por un lado, en una herramienta útil para futuras investigaciones que se desarrollen sobre el ya indicado insuficientemente explorado ámbito de los remedios judiciales, ya sea respecto de la jurisdicción ambiental u otras. Por el otro, también en un referente provechoso para considerar en casos prácticos, sea por la Administración, los privados e incluso los propios tribunales ambientales.

A modo de cierre, me atrevo a señalar que no son pocos los casos en que la dictación de una sentencia ambiental ha implicado tanto el cierre de un debate jurídico como el surgimiento de tantos otros. Algunos de ellos vinculados a cómo dar aplicación a la decisión por parte de la Administración, a cómo debe comportarse el administrado respecto de lo resuelto o a qué tanto vincula la sentencia a futuras decisiones. En mi opinión, la lectura de esta obra posibilita que todos los operadores jurídicos nos situemos de mejor manera ante tales interrogantes, cada vez más cotidianas en el contexto de una jurisdicción ambiental ya madura.

BIBLIOGRAFÍA

- HUERGO LORA, Alejandro (2000): *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo* (Navarra, Editorial Aranzadi).
- VALDIVIA OLIVARES, José (2015): “Contenido y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales”, en: FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos y otros (coords.), *La nueva justicia ambiental* (Santiago, Thomson Reuters) pp. 253-273.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2011): “Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación del recurso de protección”, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y otros (coords.), *Litigación pública* (Santiago, Thomson Reuters) pp. 37-63.

NORMATIVA CITADA

- CHILE, Ley N° 20.600 (28.06.2012): *Crea los Tribunales Ambientales*.
- ESPAÑA, Ley N° 29 (13.07.1998): *Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.