

2.

Comentario Sentencias Destacadas

“UN BUCLE ETERNO QUE HAGA INÚTIL EL PROCEDIMIENTO MISMO”

Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional que rechazó la contienda de competencia en el llamado “caso Dominga”, rol 16.328 de 11 de junio de 2025

Ignacio Ried U.

RESUMEN

Este trabajo analiza la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 11 de junio de 2025, a propósito de una contienda de competencia promovida por el Comité de Ministros en contra del Primer Tribunal Ambiental. La autoridad ambiental había denunciado que dicho tribunal estaría invadiendo las facultades de la administración, al sustituirla en la discrecionalidad en la toma de decisiones respecto del proyecto minero y portuario “Dominga” en la Región de Coquimbo. El Tribunal Constitucional rechazó la contienda de competencia, sobre la base de que la administración está obligada a cumplir los fallos jurisdiccionales, y que el asunto no es, en rigor, sobre la competencia, sino de mera legalidad.

PALABRAS CLAVES Dominga; Tribunal Constitucional; Tribunal Ambiental; Competencia; Comité de Ministros.

INDICE I. Un largo camino de doce años de trámites (y contando). II. Qué dijo el fallo del Primer Tribunal Ambiental de 9 de diciembre de 2024. III. La conducta procesal de la administración: cuando tus actos te traicionan. IV. La contienda de competencia promovida ante el TC. V. La sentencia del TC. VI. Reflexiones finales.VII. Bibliografía.

“Permisología: el aporte de Chile al diccionario de la Real Academia Española”, oí decir a un periodista hace algunos días. Este neologismo hace referencia a las numerosas, costosas y demorasas vallas burocráticas que debe superar cualquier proyecto productivo en Chile, O sea, al conjunto de trámites, autorizaciones y procedimientos administrativos y jurisdiccionales que deben ser cumplidos por quien quiera emprender o desarrollar un negocio en nuestro país. Se trata de un asunto que se ha tomado la agenda política y económica. No son pocas las voces que le achacan a la *permisología* la causa detrás del estancamiento económico que padece nuestro país desde hace al menos una década¹.

He querido comentar una sentencia que podría calificarse como la cúspide, el arquetipo, el *non plus ultra de la permisología* en Chile, referida al proyecto minero y portuario “Dominga”². Curiosamente, se trata de una sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, también “TC”), quien conociendo de una contienda de competencia promovida por la autoridad ambiental, dijo finalmente algo que puede parecer bastante evidente: *las sentencias jurisdiccionales deben ser cumplidas por todos, incluido, por cierto, por la propia administración del Estado*.

En este artículo he querido abordar varios asuntos referidos a este fallo del TC. Partiré con alguna información de contexto, que permita al lector adentrarse en los doce años de tramitación que ha debido enfrentar este proyecto minero y portuario. En segundo lugar, me referiré a qué dijo la sentencia del Primer Tribunal Ambiental de 9 de diciembre de 2024, cuya ejecución fue justamente la gestión pendiente en que incidió el fallo del TC que hoy comentamos. En tercer lugar, abordaré cómo fue que la conducta procesal del Servicio de Evaluación Ambiental -contraparte del titular del proyecto- resultó determinante en la decisión que tomó el TC. En cuarto término, explicaré brevemente en qué consistió la contienda de competencia promovida ante el TC, para terminar con dos capítulos finales dedicados a analizar los principales aspectos de esta sentencia y mis comentarios y reflexiones.

En el capítulo final he querido exponer tres asuntos que me parecen apremiantes y fundamentales en un Estado de Derecho. El primero de ellos es lo que ya he enunciado: *el conjunto de vallas burocráticas -administrativas y jurisdiccionales- de las que se puede valer la administración del Estado y otros interesados para paralizar un proyecto productivo en Chile*. El segundo se refiere a un aspecto sumamente sensible, y se refiere a si es lícito y aceptable que *la administración del Estado incurra en prácticas de litigación frívolas y abusivas, y dicte actos administrativos derechamente ilegales*. Y lo

1. Dejbord y Ugarte (2025).

2. Más información sobre este proyecto en www.dominga.cl.

tercero se refiere a los *aspectos estrictamente procesales* de esta sentencia del Tribunal Constitucional, que como digo, ha concluido algo obvio: los fallos jurisdiccionales deben cumplirse.

No abordaré en este comentario los aspectos de fondo del fallo del Primer Tribunal Ambiental, referidos a la constatación que hizo esa judicatura respecto del cumplimiento de la legislación ambiental. No es mi tema de especialidad, y hay otros expertos mejor calificados que yo para abordar ese asunto; entre otros, el profesor Edesio Carrasco, que lo comenta en este mismo volumen. De hecho, mi comentario de la sentencia del TC debiera ser leído a continuación del comentario del profesor Carrasco a la sentencia del Primer Tribunal Ambiental.

Sinceramente espero, que este comentario de sentencia quede como un documento que en el futuro se lea como el punto más bajo en que cayó nuestra institucionalidad ambiental. Prepárese el lector para conocer de un caso que supera todos los límites de la lógica y de la paciencia.

I. UN LARGO CAMINO DE DOCE AÑOS DE TRÁMITES (Y CONTANDO)

Esta sentencia del Tribunal Constitucional llega después de -nada menos- doce años de trámites administrativos y litigios judiciales (y contando). Doce años es mucho tiempo, si tomamos en cuenta que un ser humano en Chile tiene una esperanza de vida en promedio de ochenta y un años en Chile. O sea, las personas detrás de este proyecto han empleado un quince por ciento de su tiempo vital en trámites y litigios contra el Estado. El “proyecto Apolo” que llevó al hombre a la luna demoró once años, uno menos de lo que ya lleva el “proyecto Dominga”. Una realidad que debiera entristecernos y preocuparnos.

Para entender las dimensiones de lo que ha debido atravesar el proyecto Dominga, es necesario un poco de pedagogía y revisar, o al menos enunciar, las distintas etapas por las que ha pasado este proyecto, que de todas formas están recogidas la parte expositiva del fallo que hoy comento, y en el comentario del profesor Carrasco.

Dominga es un proyecto minero y portuario que pretende extraer y procesar hierro con cobre como subproducto, ubicado en la comuna de La Higuera, Región de Coquimbo. Su titular es una sociedad denominada Andes Iron SpA. Creo que el profesor Carrasco pudo resumir mejor que lo que yo lo haría qué ha sucedido en estos doce años, que comenzaron el 2013: “se trata de un proyecto que ingresó al SEIA [Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental] en 2013 y que, transcurridos doce años, su RCA [Resolución de Calificación Ambiental] (favorable o no) aún no se encuentra firme, luego de

dos calificaciones de la Comisión de Evaluación, dos resoluciones del Comité de Ministros, tres sentencias del Tribunal Ambiental y dos sentencias de la Corte Suprema”. En otra parte de su comentario, nos aclara que el Comité de Ministros, en la penúltima de sus revisiones, demoró 397 días hábiles administrativos -577 días totales- en resolver las reclamaciones administrativas, lo que fue duramente reprochado por el Primer Tribunal Ambiental, existiendo un plazo legal de sesenta días, que fue excedido con creces.

El profesor Carrasco terminó su comentario diciendo que “se tiene, así, dos tribunales controlando la Administración del Estado ambiental: los tribunales ambientales³ y la Corte Suprema⁴, previo agotamiento de la vía administrativa [...] un enjambre de procedimientos, competencias y órganos de la Administración del Estado”. La verdad, es que el profesor Carrasco se quedó corto, porque a este enjambre hay que sumar otros dos tribunales: la Corte de Apelaciones de Antofagasta como tribunal de apelación de la ejecución (causa rol 2-2025, actualmente en trámite), y el Tribunal Constitucional como revisor de la constitucionalidad de las normas a aplicar en la ejecución del fallo del Primer Tribunal Ambiental (rol 16697-2025-INA declarando inadmisibles en resolución de 14 de agosto de 2025) y para dirimir contiendas de competencias entre la Administración y la judicatura (rol 16328-2025). Y a esto podría agregarse la Corte de Apelaciones de Santiago como revisora de la imparcialidad de los ministros de la Corte Suprema que revisarán la legalidad del fallo de fondo⁵.

Pero quizás voy un poco rápido, y puede que al lector le cueste seguir esta secuencia kafkiana. El caso “Dominga” puede resumirse, al menos los últimos cuatro años, como un verdadero diálogo de sordos en que la administración del Estado, encarnado en el Comité de Ministros, ha rechazado en forma sistemática su aprobación ambiental, mientras que el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta y la Corte Suprema han dicho exactamente lo contrario.

Así, tenemos una sentencia favorable al proyecto por el Primer Tribunal Ambiental, el año 2021, la que fue recurrida de casación para ante la Corte Suprema por varios interesados en dicho procedimiento administrativo. La Corte Suprema, en un fallo del año 2022, rechazó las casaciones y resolvió que los reclamos de estos interesados podían plantearse ante el Comité de Ministros. Como era de esperar, se dedujeron una serie de recursos de

3. Causa rol R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental, cuya sentencia definitiva de 9 de diciembre de 2024, está en su etapa de cumplimiento incidental. La resolución que se pronunció sobre el cumplimiento incidental, de 17 de febrero de 2025, se encuentra con apelaciones pendiente de vista y fallo por la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

4. En este caso, la causa rol 61.461-2024, pendiente de resolverse. Se trata de las casaciones en la forma y el fondo deducidas en contra de la sentencia definitiva de 9 de diciembre de 2024 en la causa R-95-2023.

5. El Servicio de Evaluación Ambiental y otros interesados en este proceso solicitaron la recusación del ministro de la Corte Suprema, Sr. Jean Pierre Matus, moción que fue rechazada en sentencia de 29 de julio de 2025, causa rol Ambiental 8-2025 de la Corte de Apelaciones de Santiago.

reclamación ante el Comité de Ministros, los que fueron acogidos por decisión de dicho órgano administrativo el año 2023. El titular de Dominga dedujo a su vez reclamación respecto de esta decisión del Comité de Ministros, la que fue acogida por la sentencia definitiva dictada por el Primer Tribunal Ambiental el 9 de diciembre de 2024 (causa R-95-2023), que es la gestión pendiente en que incidió el fallo del TC que comentaremos.

Este fallo del Tribunal Ambiental de 9 de diciembre de 2024 intentó -sin éxito- ser el punto final de este conflicto largamente dilatado. Los durísimos términos en que la jurisdicción ambiental reprocha el actuar de la administración hubieran motivado a cualquier litigante “promedio” a sonrojarse, acatar y cumplir. Pero aquí no hablamos de un litigante promedio. Aquí se desplegó una administración del Estado profundamente ideologizada y dispuesta a echar mano a una litigación frívola sin precedentes para intentar evitar lo inevitable, rayando derechamente en la ilegalidad. Insisto: para tratar de evitar algo tan obvio como cumplir una sentencia.

II. QUÉ DIJO EL FALLO DEL PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL DE 9 DE DICIEMBRE DE 2024⁶

El término jurisdicción significa textualmente “lo que dicen los jueces”. Los ministros del Primer Tribunal Ambiental, con sede en Antofagasta, abordaron una serie de cuestiones en su sentencia, que, como dije, son el origen de múltiples disputas posteriores promovidas por la administración.

Los fallos definitivos, de acuerdo a la ley procesal civil chilena, deben contener una parte expositiva, una considerativa y una resolutive. En la *expositiva* los jueces suelen hacer una enumeración, más o menos tediosa, de lo que las partes pidieron y alegaron en el proceso, el objeto de la controversia que fijó el tribunal (típicamente a través de la llamada interlocutoria de prueba o del auto de apertura de juicio oral) y de las pruebas rendidas por las partes o practicada de oficio. En la parte *considerativa* los jueces razonan acerca de los motivos que lo llevan a tomar la decisión que finalmente adoptan. O sea, toman una posición acerca de los hechos probados y del derecho aplicable. Finalmente, en la parte *resolutive*, los jueces adoptan una o más decisiones.

La parte *resolutive*, dependiendo de lo que hayan solicitado los litigantes, podría corresponder a una de estas tres categorías: *declarativas*,

6. Las audiencias de la vista de esta causa, que tuvieron lugar el día 20 de diciembre de 2023 están disponibles en este registro audiovisual del Primer Tribunal Ambiental: <https://www.youtube.com/watch?v=HXjETgaebVE>

constitutivas y de condena. En todo caso, una sentencia puede ser al mismo tiempo declarativa, constitutiva y de condena. Lo usual es que los litigantes soliciten declaraciones y condenas en forma adhesiva en sus demandas, para evitar tener que iniciar dos juicios distintos, uno declarativo y otro de condena. Por ejemplo, si se discute sobre el derecho de propiedad sobre un inmueble, resultará razonable que el actor solicite en la demanda que se le reconozca y declare su derecho, pero también que se ordene el desalojo del inmueble de los ocupantes que carezcan de derecho para ello.

Hago esta aclaración porque aquí la administración del Estado entendió que esta sentencia del Primer Tribunal Ambiental era *solo declarativa*; o sea, una interesante exposición sobre el derecho aplicable, pero que carecía de la virtualidad de ser ejecutada en contra de la voluntad de la administración. La administración sostuvo que la aprobación del proyecto Dominga era un asunto que ella -a través del Comité de Ministros- debía resolver en forma exclusiva y excluyente, y que la justicia ambiental nada tenía que decir ahí.

Este entendimiento resultó ser completamente equivocado, si se miran *ex post* las decisiones que fue tomando el Primer Tribunal Ambiental y el Tribunal Constitucional, lo que han dicho distintos expertos, y sobre todo, la conducta procesal de la administración.

Efectivamente la sentencia del Primer Tribunal Ambiental tenía una parte declarativa. En esa parte, como señala el profesor Carrasco, “resolvió que se había incumplido [por el Comité de Ministros] la sentencia dictada el año 2021 (cuya base está en el año 2018), atendido a que la resolución del Comité de Ministros se funda en aspectos que ya habían sido descartados por este, mediante una sentencia firme y ejecutoriada”. También dijo esa sentencia -como señaló el Tribunal Constitucional- que “el Comité de Ministros [...] 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”. Básicamente, lo que dijo este fallo, en su parte declarativa, es que el Comité de Ministros había actuado abierta y groseramente fuera de toda legalidad.

Pero la sentencia también era de *condena*, y esto era bastante evidente. El fallo ordenaba al Comité de Ministros dictar un nuevo acto administrativo, en que se pronunciara sobre las reclamaciones deducidas en contra de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, también “RCA”) del año 2021, pero dando estricto cumplimiento a las sentencias previas del mismo tribunal ambiental -o sea, respetando la cosa juzgada- “para lo cual tal resolución debía dictarse por ministros no inhabilitados y dentro del plazo de quince días, y ajustándose a una serie de consideraciones contenidas en la

parte resolutive”, como consignó el TC en el fallo que comentamos.

De acuerdo a las categorías procesales que conocemos, se trató de una sentencia, la del primer Tribunal Ambiental, que era *tanto declarativa como de condena*. Y de condena *de obligación de hacer*; en este caso, imponía a la administración la obligación de *dictar un acto administrativo*. Pero no cualquier acto administrativo: uno de contenido muy preciso, en que la administración debía ceñirse rigurosamente a lo que el tribunal le instruyó.

En el proceso ante el TC, la titular del proyecto Dominga acompañó un muy bien fundamentado informe en derecho de la profesora Priscila Machado Martins, experta justamente en asuntos procesales referidos a la cosa juzgada. En ese informe se dijo que esta sentencia del tribunal ambiental constituía, además, un título ejecutivo “que contiene dos obligaciones claras: primero, dictar un acto y, segundo, que ese contenido se sujete a las consideraciones de legalidad que señala el fallo”.

Digamos las cosas como son: en su fallo el tribunal ambiental dejaba muy poco rango de acción al Comité de Ministros, y casi nada de discrecionalidad para volver a rechazar el proyecto⁷. Pero eso no significaba que el fallo fuera ilegal o excediera sus competencias, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 20.600, como dijo el TC y

7. Para mayor claridad al lector, transcribo aquí la parte resolutive de esa sentencia, para que se pueda apreciar lo que digo en cuanto al detalle de las instrucciones dadas al Comité de Ministros:

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación deducida por el señor Pedro Ducci Cornu, en representación convencional de Andes Iron SpA, en contra de la Resolución Exenta N° 202399101517, de 29 de junio de 2023, dictada por el Comité de Ministros. En consecuencia, no se retrotrae el procedimiento administrativo, sino que declara nula solo la resolución indicada, así como el Acuerdo N° 1/2023, debiendo el 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° 1- 2017, 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 afectos 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 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.

2. No condenar en costas a la parte reclamada por no haber sido solicitadas.

explicaré más adelante. En todo caso, un fallo así de categórico solo se explica cuando un órgano jurisdiccional sencillamente parece haber perdido la paciencia luego de más de una década de idas y vueltas de la administración, cuyo resultado era que sus fallos no se habían cumplido.

III. LA CONDUCTA PROCESAL DE LA ADMINISTRACIÓN: CUANDO TUS ACTOS TE TRAICIONAN

Lo que vino después de dictada la sentencia del tribunal ambiental de 9 de diciembre de 2024 es digno de una comedia de equivocaciones, y que son la causa del estado en que se encuentra hoy este proceso. Posiblemente el desvarío de la administración fue consecuencia del interés del foro y la prensa en el caso⁸, dado que una de las promesas de campaña del presidente de la República Gabriel Boric justamente había sido que el proyecto no se aprobará⁹. Para explicar todo esto es necesario detenerse un poco en el intrincado laberinto procesal que se abrió con ese fallo.

Las sentencias definitivas de los tribunales ambientales, como habrá notado el lector, son recurribles de casación para ante la Corte Suprema. O sea, el máximo tribunal del país puede revisar que en el proceso se hayan respetado ciertas garantías procesales mínimas (casación en la forma) y que se haya aplicado correctamente la ley a los hechos del caso (casación en el fondo). Y lo que hizo La Dirección Ejecutiva del SEA (Sistema de Evaluación Ambiental), que es quien representa al Comité de Ministros, fue recurrir de casación para ante la Corte Suprema (rol 61.461-2024). Este proceso abierto ante el máximo tribunal no ha estado exento de polémica, al intentar la administración inhabilitar al ministro Sr. Jean Pierre Matus, moción que

8. Como ejemplos se pueden citar las siguientes notas publicadas en distintos sitios web y medios de comunicación a propósito de dicha sentencia:

<https://observatoriojudicial.org/2024/12/proyecto-dominga-una-sentencia-que-apunta-en-la-direccion-correcta/>
<https://interferencia.cl/articulos/caso-dominga-fallo-de-tribunal-ambiental-pone-contras-las-cuerdas-al-gobierno>
<https://www.greenpeace.org/chile/noticia/uncategorized/declaracion-de-greenpeace-chile-por-fallo-sobre-dominga/>
<https://www.fima.cl/2024/12/10/tribunal-ambiental-excede-sus-atruciones-para-favorecer-a-dominga-y-ordena-al-comite-de-ministros-votar-nuevamente-el-proyecto/>

9. Quizás la intervención más recordada del mandatario fue la alocución que efectuó el día de la elección presidencial de segunda vuelta, ya electo presidente, el 19 de diciembre de 2022 desde un escenario en Avenida Alameda en el centro de Santiago. Pero no fue la primera ni la única. Siendo candidato presidencial, en agosto de 2021 hizo un punto de prensa desde el Congreso, dio una entrevista a Canal 13 e hizo publicaciones en redes sociales en que pública e inequívocamente se manifestó contrario al proyecto. En la red social X señaló: "Chile Vamos y la derecha están haciendo un daño irreparable al permitir que continúe el proyecto de minera Dominga. Nuestra postura en esto es clara y la mantendremos firme en un futuro gobierno: queremos desarrollo pero no a costa del medio ambiente y las comunidades". En Facebook afirmó: "el proyecto minero Dominga destruiría uno de los ecosistemas marinos más importantes que hay en América Latina. A dos días de haber recibido un demoledor informe de la IPCC, en donde se advierte de los efectos irreversibles de la crisis climática provocada por la humanidad, tenemos que avanzar en un nuevo tipo de desarrollo, que conviva armoniosamente con nuestro medio ambiente, que respete a los ecosistemas y no que los destruya. Desarrollo sí, pero no a costa del futuro. ¡No a Dominga!".

El contenido puede consultarse en estos links:

https://web.facebook.com/gabrielboric/videos/no-a-dominga/565263951583078/?_rdc=1&_rdr#
<https://www.13.cl/amp/programas/bienvenidos/noticias/boric-por-proyecto-dominga-atenta-contras-el-futuro-sustentable-del-video>
<https://x.com/gabrielboric/status/1425495261120540672>

fue posteriormente rechazada, como se detalló más arriba (rol Ambiental 8-2025 de la Corte de Apelaciones de Santiago).

El 24 de diciembre de 2024 el tribunal ambiental tuvo por deducidas las casaciones del SEA, pero rechazó suspender los efectos del fallo impugnado que había solicitado; y posteriormente rechazó también una reposición deducida en contra de esta última resolución. O sea, teóricamente la sentencia del tribunal podría cumplirse ejecutivamente sin esperar lo que resolviera la Corte Suprema.

En consecuencia, el 6 de enero de 2025 la titular del proyecto Dominga solicitó el cumplimiento incidental del fallo, con citación de la parte contraria, en este caso, el SEA. Es decir, se solicitó la ejecución del fallo, que como dijimos, establecía una condena de obligación de hacer: el Comité de Ministros debía dictar un acto administrativo que resolviera las reclamaciones a la RCA de acuerdo a las estrictas directrices establecidas en el mismo fallo.

Al día siguiente, el 7 de enero, el tribunal ambiental dictó una resolución que, miradas las cosas ex post, resultó quizás la más relevante en estos doce años: “conforme con lo previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, como se pide al cumplimiento incidental de la sentencia, con citación”.

Esta resolución le fue notificada al SEA, y a estas alturas uno debiera pensar que la administración debía simplemente acatar y cumplir. ¿Qué haría usted si le notifican una orden de embargo en su domicilio a consecuencia de una obligación impaga? La mayoría de las personas iría a pagar la deuda y olvidarse del asunto. Pero aquí la administración emprendió un camino errático que confirmó un lamentable actuar ilegal y una litigación abusiva que ya venía denunciado en el fallo del tribunal ambiental.

El SEA decidió no cumplir el fallo, y el día 8 de enero de 2025 convocó al Comité de Ministros para que sesionara en forma urgente. En una decisión express -que, hay que decirlo, no fue sorpresa para nadie- resolvió rechazar por enésima vez el proyecto Dominga, acogiendo las reclamaciones de los observadores PAC (participación ciudadana), pero, como dijo el TC, levantando asuntos *que no habían sido discutidos en ninguna de las instancias administrativas y jurisdiccionales anteriores*. En concreto, el Comité de Ministros dijo que recién después de doce años había notado que el proyecto podría eventualmente perjudicar a una especie vegetal, un arbusto denominado algarrobilla, y que existiría una “insuficiencia del plan de contingencia en relación con posibles derrames de hidrocarburos”. A estas alturas, parecían simples excusas para no cumplir, y así lo entendió el tribunal ambiental, como veremos.

Había dicho que el SEA había sido notificado de la resolución que dictó el cumplimiento incidental, con citación. En su informe en derecho, la profesora Machado -y así también lo el TC- señaló que esa resolución *era apelable*, por así disponerlo el artículo 241 del Código de Procedimiento Civil (en adelante, también “CPC”).

O sea, la administración podía haber hecho dos cosas aquí: primero, haber cuestionado el cumplimiento mismo del fallo, por ser a su juicio improcedente, y deducir una apelación; y segundo, haber opuesto excepciones al cumplimiento incidental, que es lo que finalmente hizo. Pero, como es natural, oponer excepciones al cumplimiento incidental significaba asumir, necesariamente, que dicho cumplimiento era procedente. O sea, reconocer que aquí estábamos frente a una sentencia de condena que podía imponerle una obligación de hacer a la administración.

No es exagerado decir que el SEA selló su destino cuando omitió apelar de esa resolución, porque eso pavimentó la argumentación del TC para rechazar la contienda de competencia, como veremos más adelante.

Lo que alegó la administración fue, formalmente, una *excepción de pago*, en razón de haberse celebrado una reunión del Comité de Ministros el día 8 de enero, en que se habían pronunciado sobre las reclamaciones de participación ciudadana. Pero, como ya dijimos, en esa reunión se volvió a rechazar el proyecto.

Frente a las excepciones a la ejecución del fallo, como era de prever, el 17 de febrero de 2025 el tribunal ambiental resolvió que la administración continuaba en *default*; en rigor, que había cumplido solo parcialmente, porque no había hecho lo que le habían ordenado que hiciera, que era dictar el acto administrativo dentro de los márgenes instruidos en el fallo.

Esta última resolución fue recurrida de apelación por la administración y por otros interesados para ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta (causa rol 2-2025). A pesar de que el tribunal ambiental había dicho que estas apelaciones no tenían la virtualidad de suspender la ejecución de la sentencia definitiva de 9 de diciembre de 2024, dictó otra resolución que dio a entender lo contrario. En concreto, al momento de escribir estas líneas, la Corte de Apelaciones de Antofagasta tiene el encargo de resolver si la administración cumplió o no la sentencia definitiva. Ese proceso estuvo suspendido por la contienda de competencia cuyo fallo del TC hoy comentamos, y por un requerimiento de inaplicabilidad deducido por uno de los interesados en este proceso (rol 16.697-25-INA).

IV. LA CONTIENDA DE COMPETENCIA PROMOVIDA ANTE EL TC

Recapitulando: el 9 de diciembre de 2024 el Primer Tribunal Ambiental había dictado una sentencia definitiva que contenía la condena de una obligación de hacer: el Comité de Ministros debía dictar una resolución administrativa dentro de ciertos y acotados márgenes determinados en el mismo fallo. El 6 de enero de 2025 se dictó el cumplimiento incidental de esa sentencia, o sea, la orden para su ejecución. La administración alegó haber cumplido formalmente el fallo, porque se había reunido el 8 de enero, y sesionado pronunciándose sobre las reclamaciones de participación ciudadana (acogiéndolas). El tribunal ambiental rechazó esa excepción y la administración apeló para ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

Estando (aún) pendiente la vista y fallo de esta apelación en dicha Corte es que la administración promueve esta contienda de competencia apoyada en lo dispuesto en el artículo 93 número 12 de la Constitución Política. Lo que dijo es que aquí habría una controversia de jurisdicción entre una autoridad administrativa -el Comité de Ministros- y los tribunales de justicia -el tribunal ambiental y la Corte de Apelaciones de Antofagasta. En concreto, que la judicatura estaría invadiendo el ámbito discrecional para pronunciarse acerca del cumplimiento del proyecto Dominga a la legislación protectora del medio ambiente, según dispone el artículo 30 de la ley 20.600:

“Artículo 30.- Sentencia. 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” (el subrayado es nuestro).

Lo que concretamente se alegaba es que el tribunal ambiental había hecho lo que el inciso segundo le prohibía hacer: determinar el contenido específico de lo que el Comité de Ministros debía hacer.

V. LA SENTENCIA DEL TC

Antes de entrar a exponer los argumentos que dio el TC en su sentencia, haré un spoiler: el TC dijo que aquí no había contienda de competencia al-

guna. O sea, que todo este asunto levantado por el Servicio de Evaluación Ambiental era de mera legalidad y que debía ser resuelto por el tribunal de ejecución; en este caso, por la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

O sea, el TC no es que haya rechazado el fondo de la contienda de competencia diciendo, por ejemplo, que el tribunal ambiental y la antedicha Corte eran competentes. Lo que dijo es que este problema de competencia solo existió en la *imaginación de la administración*. Dicho en términos simples: la rechazó sin siquiera entrar al fondo del asunto. La sentencia fue adoptada por mayoría por la segunda sala del TC, integrada por los ministros señoras Nancy Yáñez Fuenzalida (presidenta, con voto disidente), María Pía Silva Gallinato, Marcela Peredo Rojas y el ministro Sr. Raúl Mera Muñoz¹⁰, celebrándose la vista el día 31 de mayo de 2025 en que se oyeron los alegatos de los abogados del Comité de Ministros¹¹ y del Primer Tribunal Ambiental.

El fallo que hoy comentamos debe ser no solo reconocido, sino que elogiado por lo claro y asertivo de su lenguaje y la impecable exposición argumental que hace. A continuación expondré los principales asuntos que trata el fallo.

1. Los tribunales ambientales son órganos técnicos y especializados que tienen la facultad de restringir, incluso sustancialmente, el ámbito discrecional de las decisiones del Comité de Ministros cuando éstas se apartan de la legalidad

Como primera cuestión, el TC parte aclarando que aquí lo que existiría es “un conflicto o contienda de jurisdicción o funciones”, porque habría “órganos a los que la Constitución o la ley les ha atribuido funciones diversas” (considerando noveno), y que a partir de la modificación experimentada por la carta fundamental el año 2005, corresponde al TC avocarse a dirimirla (considerando décimo). En el mismo sentido, que el TC “debe velar por el principio de separación de funciones y de legalidad contemplados en los artículos 6 y 7 de la Constitución” (considerando décimo), aplicando el principio de juridicidad (considerando décimo segundo) y que se respete la división de poderes (considerando décimo tercero). Como dije hace un momento, al final del fallo el TC se encargó de aclarar que el problema no era éste, sino de legalidad; pero le pareció necesario precisar al comienzo que era lo que había sido sometido a su conocimiento.

10. Puede ser un dato relevante, a la luz de la votación de los ministros en esta causa, que los ministros señores Mera y Silva fueron designados por el Poder Judicial, el año 2023 y 2024 respectivamente, mientras que la ministra señora Peredo fue designada por la Cámara de Diputadas y Diputados el año 2024, y la ministra señora Yáñez fue designada por el presidente de la República Gabriel Boric el año 2022, de acuerdo con el mecanismo que contempla el artículo 92 de la Constitución Política.

11. En el proceso el Comité de Ministros actúa representado por la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental.

Luego, en el considerando décimo séptimo repara, con acierto, que los tribunales ambientales no están “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” que solo revisará “aspectos estrictamente jurídicos, no pudiendo entrar así a conocer el tribunal revisor los hechos y los aspectos técnicos de la decisión”, citando una sentencia previa del TC, rol 14.482. En el considerando vigésimo noveno dirá, complementando lo anterior, que los tribunales ambientales poseen una “conformación mixta”, es decir, están integrados por letrados y por un licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales, y que en consonancia, las Cortes superiores “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”.

Aquí el TC ya comienza a tomar posición sobre algo que ahondará después y que fue tajantemente controvertido por el Servicio de Evaluación Ambiental en este y otros procesos, y que está en la base del problema, referido a las facultades de los tribunales ambientales según el mencionado artículo 30 de la ley 20.600. Si estos tribunales, como parte diciendo el TC, son especialistas en materias medioambientales por la conformación que tienen, y sus decisiones no admiten una revisión en doble instancia, parece ser que sus facultades son mucho más amplias en estas materias que lo que la autoridad está dispuesta a reconocer.

El TC dijo que el Comité de Ministros es una autoridad que reúne al mismo tiempo las “calidades de autoridad política y de autoridad administrativa” (considerando vigésimo) y que según el artículo 33 de la Constitución Política los ministros de Estado “son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado”. No solo eso: que “los ministros siguen la orientación política del Jefe de Estado adoptando decisiones de dirección colectiva a partir de una determinada concepción del bien común”. Este es un asunto también abordado por el fallo de 9 de diciembre de 2024 del Primer Tribunal Ambiental¹². Como consecuencia de esto, dicho comité, a diferencia de los tribunales ambientales “posee discrecionalidad para valorar los aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia” del proyecto Dominga (considerando vigésimo primero).

12. En los considerandos 49 a 62 de ese fallo se dijo que los ministros que habían integrado ese Comité, señoras Marcela Hernando y María Heloísa “Maisa” Rojas carecían de imparcialidad por haber manifestado opiniones desfavorables al proyecto con anterioridad a haber asumido sus funciones, y no haberse inhabilitado.

Esta función no exime a este comité de su obligación de fundamentar sus decisiones (considerando vigésimo tercero).

A estas alturas, el TC tiene claro el panorama. Por un lado tiene a los tribunales ambientales especialistas en esas materias, y por lo mismo, sus decisiones no son revisables en una segunda instancia; es decir, los hechos que fijen no están sometidos a escrutinio alguno por parte de ningún otro tribunal. Por otro, un Comité de Ministros que no solo en la ley corresponde a un órgano conformado por autoridades políticas, sino que en los hechos ha probado estar profundamente ideologado en contra del proyecto, al punto de estimarse que carece de imparcialidad. Así, la conclusión a la que arriba el TC no podía ser otra, desde el punto de vista de la razonabilidad, que entender que la judicatura no solo puede, sino que debe controlar al mentado Comité.

Así, concluye su exposición el TC diciendo que los tribunales ambientales están facultados para controlar judicialmente las actuaciones de este comité, y que “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” (considerando vigésimo sexto).

Como corolario de lo anterior, “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” (considerando vigésimo noveno), citando en apoyo de este aserto las opiniones expertas de los profesores Ricardo Irrázaval y José Miguel Valdivia; este último en el sentido de que está permitido a los tribunales ambientales “impartir órdenes directas a la administración, orientando (con precisión) su actuar” (considerando trigésimo).

Hasta ahora el TC lo que ha dicho es que las decisiones en materia medioambiental no las toma autónomamente el Comité de Ministros, sino que éste está controlado por las decisiones de los tribunales ambientales. Lo que no ha dicho hasta ahora es cuán controlado está en este “equilibrio” que dice que existe. Sobre eso se explayó a continuación.

Sobre esto último, el considerando trigésimo primero citó la opinión doctrinaria del profesor y ex Contralor General de la República Jorge Bermúdez: “lo que impide la norma es que el juez pueda determinar el contenido de un acto administrativo discrecional pero no impide que puedan ser controla-

dos 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 solo tendrá una sola posibilidad de actuación legal” (destacados míos). Es decir, los tribunales ambientales estarían, a juicio del TC, facultados por ley para dictar “sentencias-marco” que “se caracterizan por contener reglas a las que debe ajustarse el órgano administrativo al dictar el nuevo acto” (considerando trigésimo segundo)¹³.

El TC va más allá, y dice que si no se interpretara de esta forma las facultades de los tribunales ambientales “dicha discrecionalidad [del Comité de Ministros] se tornaría en una capacidad de autodeterminación fuera de los límites del Derecho, contraria a los principios de separación de funciones y de juridicidad” (considerando trigésimo tercero).

2. La conducta procesal previa de la administración resulta contradictoria e inconsistente con la contienda de competencia que viene promoviendo

El TC tomó nota en el considerando trigésimo quinto de la conducta procesal desplegada por el Servicio de Evaluación Ambiental, en los siguientes términos: “con fecha 7 de enero de 2025, el 1TA [Primer Tribunal Ambiental] dictó una resolución dando lugar al cumplimiento incidental de la referida sentencia que fuera solicitado por el titular del proyecto, sin que esta 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, sienda ésta resuelta por el 1TA mediante la sentencia interlocutoria de 17 de febrero de 2025”.

Más adelante, en el considerando cuadragésimo primero, el TC dirá que “el requirente en la contienda de competencia ha aceptado expresamente aquella premisa, según la cual el 1TA es competente para conocer de 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

13. Estas ideas ya estaban recogidas en la sentencia definitiva pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental de 9 de diciembre de 2024, en la causa R-95-2023, y son comentadas por el profesor Carrasco en su trabajo en los siguientes términos: “sus decisiones [del tribunal ambiental], cuando se retrotrae un procedimiento y se pide al órgano correspondiente (Comisión de Evaluación o Comité de Ministros) pronunciarse nuevamente, no son meramente procedimentales. Hay también elementos sustantivos, de fondo, incluso de hecho, establecidas en una sentencia, que dicho órgano debe observar y respetar cuidadosamente. No es un reenvío para calificar ambientalmente desde cero, o a partir de una hoja en blanco, con una infinitud de posibilidades, un proyecto o actividad. Sino que, por el contrario, aquello debe hacerse siguiendo lo dispuesto en una sentencia firme y ejecutoriada que, con mayor o menor intensidad delimita la potestad de dicho órgano. Pero para que ello pueda operativizarse, es esencial la buena fe y el cumplimiento de la legalidad, vías estructurantes para darle funcionalidad a un diseño de recursos administrativos y judiciales que, para producir sus efectos, confía, a la base, en que nadie está al margen del estado de derecho”.

incidental a la sentencia y, por otra, ha aceptado la ejecución (...) porque ha opuesto, a dicha ejecución, la excepción de pago y además ha apelado de la sentencia que solo la acoge parcialmente”.

En el mismo considerando dirá que “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 (...) si en ese ejercicio de ejecución, para el que el tribunal está legalmente habilitado, el tribunal dictó una resolución que excediera sus atribuciones”.

Finalmente, en el considerando quincuagésimo quinto, la sentencia reprochará a la administración que ésta debió utilizar “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”, como también que “la misma requirente que confirió competencia a la Corte obtendría que se le prive de ella”.

En el considerando quincuagésimo tercero se había planteado la misma idea: “esta apelación se fundamenta en los mismos argumentos que luego le llevan a intentar la contienda de competencia”, y “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 de Antofagasta para revisarla”.

En este extremo, la sentencia del TC resulta sumamente interesante desde el punto de vista procesal, porque desenmascara un actuar incongruente, al que corresponde aplicar la teoría de los actos propios. Así, para el TC es insostenible la coexistencia de dos conductas de SEA: por un lado, no haber alegado respecto de la supuesta incompetencia del tribunal ambiental al notificársele el cumplimiento incidental; y por otro, que se intente declarar la incompetencia del mismo tribunal ambiental, ahora ante el TC.

En el fondo, lo que dice la sentencia que aquí comentamos es que la administración había previamente convalidado la competencia del tribunal ambiental, al efectuar gestiones distintas a la alegación de la incompetencia; principio procesal básico, recogido, por ejemplo en el artículo 187 del Código Orgánico de Tribunales referido a la prórroga de la competencia, y en el artículo 84 inciso segundo del Código Procedimiento Civil, referido a la convalidación de vicios procesales.

3. En la etapa de ejecución de una sentencia definitiva, el Comité de Ministros no está facultado para levantar contingencias que no habían sido objeto del proceso en forma previa. Valor de cosa juzgada de lo ya resuelto en fase de cognición

En la ciencia procesal existe una diferenciación clara entre lo que es un juicio de *cognición* y un proceso de *ejecución*. Los primeros tienen como objeto determinar la existencia de un determinado derecho sobre algo; mientras que los segundos se reducen a las medidas de apremio para poder dar cumplimiento al derecho previamente establecido, muchas veces en un juicio de cognición. Es usual, en todo caso, que los procesos de ejecución contengan *una fase más o menos limitada de cognición*: así, las excepciones a la ejecución en el juicio ejecutivo (art. 464 CPC) y las excepciones al cumplimiento incidental (art. 234 CPC). En el proceso civil se habla de que las sentencias firmes o que causan ejecutoria, como es éste el caso, establecen derechos indubitados respecto de las partes. Este carácter indubitado es justamente manifestación del valor de cosa juzgada positiva de un fallo que causa ejecutoria.

En este punto, el TC aclaró que la fase de cognición ya había concluido, y que en fase de ejecución no podía renovarse el debate sobre hechos ya asentados con valor de cosa juzgada.

En la sentencia, el TC tomó nota que el tribunal ambiental “en su resolución de 17 de febrero de 2025 consideró que el Comité de Ministros cumplió de forma parcial la sentencia de 9 de diciembre de 2024, porque agregó dos cuestiones que no fueron parte de la sentencia previa” y que “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” (considerando trigésimo sexto).

Más adelante, en el considerando cuadragésimo primero, el TC dirá que la administración -el Comité de Ministros- “reconoce que ya se encuentra agotada la [su] competencia que le confía el artículo 20 de la Ley 19.300 para resolver las reclamaciones”.

En un sentido parecido se había pronunciado la informante Sra. Machado al decir que “la disposición contenida en el artículo 30 de la ley 20.600 no regula el presente estadio procesal de la causa, y no corresponde discutir o invocar su aplicación, lo que solo pudo realizarse en la etapa procesal previa a la dictación de la sentencia de mérito, pero no en la fase de cumplimiento incidental forzoso de la misma”. En el considerando cuadragésimo octavo

se recogerá esta idea: el referido artículo 30 “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”.

Vinculado con lo anterior, como dijimos, está el valor de cosa juzgada de lo ya resuelto en fase de cognición. Porque si en la etapa de ejecución pudiera renovarse lo discutido previamente, entonces la fase de cognición no serviría para nada. En su considerando cuadragésimo, la sentencia cita un pronunciamiento previo del TC (rol 4672) en el sentido de 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”.

4. Los tribunales ambientales tienen competencia para ordenar la ejecución forzada de sus propias resoluciones y sentencias

La sentencia dedica algunos considerando a decir algo evidente, pero que, como dice el dicho, “por conocido se olvida y por sabido se calla”: que los tribunales ambientales son órganos dotados de jurisdicción y competencia para ejecutar las sentencias por ellos dictadas, por así disponerlo expresamente los artículos 45 y 47 de la ley 20.600.

La primera de estas normas permite a estos tribunales recurrir al auxilio de la fuerza pública para ejecutar sus sentencias; y la segunda contiene una remisión a las reglas de los libros I y II del Código de Procedimiento Civil, entre las que se encuentran las referidas al cumplimiento incidental de las sentencias (considerando trigésimo séptimo).

Esta facultad está consagrada, por lo demás, en el artículo 76 de la Constitución Política, agregando el TC que “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” (considerando trigésimo noveno).

El TC ahonda en estos aspectos ya que tiene que pronunciarse sobre esta particular contienda de competencia que ha sido sometida a su conocimiento. Como el Servicio de Evaluación Ambiental alega que el Primer Tribunal Ambiental está invadiendo atribuciones de otra autoridad (el Comité de Ministros), el fallo se encarga de aclarar que el referido tribunal lo único que ha hecho es activar los mecanismos compulsivos que la ley franquea para que sus sentencias se cumplan. Esto, reitero,

puede parecer algo demasiado evidente, pero para la administración era algo discutible. Por lo demás, ¿de qué servirían las sentencias de condena si no pudieren ejecutarse?

5. El problema no es de jurisdicción ni de competencia: es un asunto de mera legalidad que debe resolverse a través de las vías procesales idóneas

Ya en la parte final del fallo, el TC afirma que, a su juicio, el problema sometido a su conocimiento es de “mera legalidad” y no una discusión sobre quién tiene o no competencia, como había dicho la administración que requirió de su intervención.

La sentencia concluye que aquí el asunto es que la administración no termina por “conformarse con su contenido [de la sentencia definitiva]” y que “el órgano 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” (considerando cuadragésimo noveno).

En el considerando siguiente, quincuagésimo, dice la sentencia que “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 invalidar 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 que ya operó el desasimiento”.

Más adelante en el considerando quincuagésimo noveno, dirá el TC que su conclusión es que “no se ha presentado una verdadera contienda de jurisdicción de carácter positivo o negativo, ni constitutiva de una invasión o interferencia de funciones” sino que se trata de un asunto 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”.

No hay mucho más que comentar sobre los clarísimos términos del TC en este punto. Ya ha dicho que el Primer Tribunal Ambiental ha actuado dentro de sus facultades, primero, porque es un tribunal especializado en materias medioambientales que puede “reducir a cero” la discrecionalidad del Comité de Ministros, como había dicho el excontralor Jorge Bermúdez. Y luego, porque es un tribunal dotado de la facultad de imperio para ejecutar

sus propias resoluciones. Por lo mismo, lo que debe hacer el SEA es seguir el curso normal del procedimiento por ella iniciado y hacer sus alegaciones ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta, donde se radicó su apelación respecto del cumplimiento incidental. Máxime si ni siquiera apeló en su momento de la resolución que ordenó el cumplimiento incidental del fallo, ni cuestionó la competencia del tribunal ambiental.

6. Lo que pretende la administración es perpetuar un debate respecto de un asunto zanjado con efecto de cosa juzgada: el “bucle eterno que hace inútil el procedimiento”

Finalmente en su considerando quincuagésimo primero, el TC valientemente desenmascara lo que está detrás del requerimiento de contienda de competencia: “aceptar que [el Comité de Ministros] los añada [nuevos asuntos no debatidos durante la fase de cognición] puede significar, y es lo que sostiene el Tribunal, un bucle eterno que haga inútil el procedimiento mismo de reclamo” y “llevar a eternizar los conflictos de este orden” y “restar eficacia a los Tribunales Ambientales”.

Citando al profesor Ricardo Irrarrázaval, en el considerando quincuagésimo primero señala que esta situación puede generar “un verdadero “loop” de “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”.

En el considerando siguiente la sentencia advierte lo evidente: que acoger la tesis de la administración significaría quitarle todo valor a las sentencias de los tribunales ambientales, las que se transformarían en meras recomendaciones no vinculantes. Así, señaló que una de las consecuencias de la postura del SEA sería que se diera “siempre la 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 existen razones para rechazar los proyectos”.

VI. REFLEXIONES FINALES

1. El proceso jurisdiccional activado por la autoridad: un ladrillo en el muro de burocracia permisológica que el particular debe superar. Infracción al derecho de ser juzgado en un plazo razonable

Después de todo lo dicho, el lector puede estar esperanzado, y estará ten-

tado de exclamar: ¡en Chile las instituciones funcionan! ¡el Tribunal Constitucional hizo su trabajo! Y efectivamente, en tres meses -entre marzo que ingresó la solicitud de contienda de competencia, y junio en que se rechazó- el TC despachó el asunto afirmando que aquí nunca hubo contienda de competencia y que todo esto no fue sino una maniobra dilatoria más.

Objetivamente, en cualquier proceso jurisdiccional, tres meses parecen no ser mucho tiempo. Ningún asunto en un tribunal ordinario se resuelve en tres meses. Pero como decía al comienzo de este trabajo: entre trámites administrativos e instancias jurisdiccionales, el proyecto Dominga va a cumplir doce años de dilaciones. Un proyecto que, hay que decirlo, de acuerdo a la sentencia del tribunal ambiental, parece haber cumplido rigurosamente con la legalidad ambiental. Pero que aún no puede ejecutarse por el “enjambre” -en palabras del profesor Carrasco- de tribunales que han intervenido y que seguirán interviniendo. Cada una de esas intervenciones pudo quizás tener sentido cuando entraron en vigencia las leyes respectivas que las crearon; pero miradas en su conjunto, en este caso concreto, parece un completo sinsentido.

Frente a la disyuntiva de si embarcarse en un emprendimiento o cualquier negocio en Chile y no hacerlo, la decisión sensata parece ser abstenerse. Y eso es una desgracia para todos.

Los procesos administrativos y jurisdiccionales -y el derecho procesal en general- no son un fin en sí mismo. Existen para aclarar disputas, resolver diferencias, y finalmente, que haya certeza y lo que se ha denominado “seguridad jurídica”. Un proceso en que en cualquier momento se puede volver sobre los pasos ya andados, es un proceso inútil. Y aquí tenemos que después de doce años de trámites la autoridad se da cuenta, con aparente sorpresa, de que hay riesgo para la algarrobilla o que hay un plan insuficiente para una eventual contingencia por derrame de hidrocarburos, y lo paraliza nuevamente. Y una autoridad ambiental que frente a la inminente ejecución de un fallo definitivo repara en que el tribunal ambiental es incompetente.

La así llamada “permisología” es, finalmente, la exacerbación de procesos que individualmente pueden haber sido considerados y tener sentido, pero que en su conjunto solo sirven para desincentivar la inversión y el emprendimiento. El proceso ante el TC que hemos comentado es un ladrillo más en este muro de burocracia. Mientras se tramitó, el proceso de ejecución seguido ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta estuvo paralizado. Y puede que se vuelva a paralizar por otro requerimiento de inaplicabilidad también presentado ante el TC por otro interesado en este caso ambiental (rol 16.697-25-INA). Una ejecución que debió ser un asunto relativamente

expedito, se ha eternizado por la conducta procesal de la administración y de otros interesados.

Lo más lamentable de todo este asunto es que la autoridad ambiental es quien activó este proceso ante el TC. Mirado ex post puede decirse que no fue sino una maniobra dilatoria más.

Todo esto contraviene, además, al derecho de ser juzgado en un plazo razonable. Garantía que ha tenido un desarrollo importante a propósito del proceso penal, pero que es perfectamente aplicable a los procesos jurisdiccionales de toda índole, incluidos los administrativos y ambientales¹⁴.

2. Litigación frívola por parte de la autoridad: la triste conclusión que nos deja el caso Dominga

Nuestra Constitución Política asegura en su artículo primero lo siguiente:

“el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Frente a esta garantía, me pregunto: ¿debe el Estado comportarse como lo haría un litigante cualquiera, y desplegar una conducta frívola al activar procesos jurisdiccionales con claras intenciones dilatorias, como lo hizo en este caso? ¿no obliga esta garantía a que el Estado finalmente acate las sentencias judiciales, por mucho que contradigan las directrices programáticas contingentes de quien temporalmente lo administra?

La respuesta a ambas preguntas es evidente: es función del aparato estatal la búsqueda del bien común, y un aspecto mínimo del bien común es justamente el respeto por las sentencias emanadas de los tribunales de justicia. Si esas sentencias, que deben ejecutarse, no son del agrado de la administración de turno, la administración debe postergar sus legítimos intereses y directrices programáticas en aras del bien común y el respeto de la institucionalidad.

14. Rodríguez y Bordachar (2024), pp. 50-63.

Aunque solo está consagrado como un principio general en la ley de tramitación electrónica N°20.886 y a nivel doctrinario¹⁵, y no como disposición positiva de carácter general, existe el deber de buena fe procesal, o sea, la lealtad que se deben los litigantes que les impone el llevar los procesos omitiendo incurrir en prácticas abusivas o frívolas. Lo que la profesora Machado refirió en su informe como *sham litigation* o *vexation litigation*:

“el ejercicio abusivo del derecho para promover artificialmente la jurisdicción, la litigiosidad excesiva, la utilización indebida del poder jurisdiccional o aún, los intentos de soslayar el cumplimiento de obligaciones, implica el uso ilegítimo del poder jurisdiccional y la sensación difusa de que la justicia no funciona”.

La activación de la “tecla Tribunal Constitucional” en este caso parece haber obedecido a esa lógica. La autoridad ambiental, arrinconada para cumplir un fallo contrario a las directrices programáticas de la actual administración, decide desplegar todas y cada una de las acciones disponibles en nuestro ordenamiento con tal de paralizar el proceso. Y temporalmente lo logra, al menos por tres meses.

Pero el Estado no es un “litigante más”. Su actuar, como lo mandata la Constitución Política, debiera ser extremadamente prudente y razonado, sobre todo tratándose de conductas que se despliegan en un proceso jurisdiccional. Las gravísimas constataciones del Primer Tribunal Ambiental referidas al incumplimiento de los plazos o la falta de imparcialidad del Comité de Ministros; y los reproches del TC al mismo Comité por incurrir en conductas procesales inconsistentes son lamentables ejemplos de una litigación frívola y abusiva.

3. Las notas distintivas del ejercicio jurisdiccional: resolver cada caso en su mérito y con valor de cosa juzgada

Finalmente, no puede dejarse de lado dos cuestiones fundamentales referidas a la función jurisdiccional, que para muchos autores son sus notas distintivas de otras funciones públicas. La primera, es que el juez debe resolver cada caso en su mérito, individualmente considerado, y sin ceñirse a directrices institucionales o instrucciones superiores¹⁶. La segunda, es que

15. “Artículo 2°.- Principios. La tramitación de las causas regidas por la presente ley se sujetará a los siguientes principios generales: d) Principio de la buena fe. Las partes, sus apoderados y todos quienes intervengan en el proceso conforme al sistema informático de tramitación deberán actuar de buena fe”. La doctrina nacional sí lo ha reconocido expresamente, así los trabajos de Romero (2003), Larrocau (2013), Carretta (2013) y Tavolari Goycoolea (2004).

16. Atria (2016), pp. 216-217: la función jurisdiccional como aquella que “impide al juez atender al caso cualquier consideración instrumental del mismo. Atender al caso intentar comprenderlo en sus propios términos, no como un instrumento para algo”. En el mismo sentido, Bordalí (2016), p. 68, quien caracteriza la jurisdicción como la que “desarrolla el Estado encomendada en régimen de monopolio a tribunales de justicia independientes e imparciales (...) contar con jueces que no reciban instrucciones de otros poderes del Estado, que no puedan ser removidos por esos otros poderes y que fallen según lo que el derecho prescribe”.

sus decisiones tienen la fuerza de cosa juzgada, es decir, no deben poder ser revisadas a futuro, sino solo acatarse¹⁷.

El caso Dominga nos permite reflexionar sobre la importancia de ambos valores, cuando se constata que aquí ninguno de ellos parece haberse respetado.

Como habrá advertido el lector, la jurisdicción ambiental (ciertamente integrada por el Comité de Ministros) resultó ser una instancia contaminada de interferencias externas, que nada tenían que ver con el mérito del caso, individualmente considerado. Los ministros del mentado comité no se comportaron como jueces -en cuyo caso debieron resolver el caso en su mérito o bien inhabilitarse- sino que aprovecharon esta función jurisdiccional para impartir una justicia torcida y parcial, obsecuente a la administración de turno.

Es importante notar que el TC se encargó de aclarar expresamente en su considerando vigésimo quinto que el Comité de Ministros es un órgano que ejerce jurisdicción, citando una sentencia propia (rol 472-06): “lo propio de la jurisdicción es la función en que consiste y no el órgano que lo ejerce”. También agregó que “el que un órgano administrativo posea este tipo de facultades no es ni ha sido extraño en nuestro ordenamiento jurídico”. Lo que sí es anormal, como señalé, es que esta jurisdicción se ejerza en forma parcial y sesgada.

Asimismo, el Comité de Ministros hizo caso omiso a un valor tan básico como es el de la cosa juzgada positiva, que impone a la autoridad acatar y no cuestionar las decisiones judiciales, y por supuesto, no alterar lo resuelto con anterioridad por la judicatura, como expresamente disponen los incisos tercero y cuarto del artículo 76 de la Carta Fundamental:

“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.

La autoridad requerida deberá cumplir sin más único trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar” (el destacado es mío).

Esta no es una conducta aislada en el caso Dominga. Al reproche del TC en

17. SERRA (2008), pp. 17-53, hace un completo resumen de las distintas teorías procesales respecto de aquello que define la función jurisdiccional, concluyendo que es la “determinación irrevocable del derecho al caso concreto”.

su fallo debe agregarse el que hiciera unos meses antes el Primer Tribunal Ambiental en la sentencia del 9 de diciembre de 2024 en su considerando cuadragésimo quinto:

“se colige que el Comité de Ministros, al acoger las reclamaciones PAC, fundado en los mismos aspectos que habían sido objeto de revisión judicial y abordados en la sentencia de esta judicatura [de 2021], que se encontraba firme y ejecutoriada, **ha obrado ilegalmente**, excediendo sus potestades e intentando soslayar el control ejercido por el Primer Tribunal Ambiental” (destacado es mío).

La conducta desplegada por la autoridad ambiental, que por lo demás aún no da cumplimiento a lo ordenado por la judicatura, nos recuerda a episodios más oscuros de nuestra patria en que justamente la autoridad se negaba a acatar las órdenes de los tribunales de justicia por razones políticas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Atria Lemaitre, Fernando: *La forma del Derecho*, Marcial Pons.

Bordalí Salamanca, Andrés: *Derecho jurisdiccional*, Valdivia, Chile, Editorial Derecho Austral, 2016.

Carretta Muñoz, Francesco: *La coherencia en el proceso civil: Imperativo conductual y decisonal desde la buena fe (Casos y jurisprudencia)*, Thomson Reuters, 2013.

Dejbord, Nicolás y Ugarte, Gabriel: "El costo económico de la permisología", en *Puntos de Referencia del Centro de Estudios Públicos (CEP)*, número 724, abril 2025, disponible en https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/04/24-201648_piuo_pder724_ugarte.pdf

Larroucau Torres, Jorge: "Tres lecturas de la buena fe procesal", en *Revista Chilena de Derecho Privado* N°21, 2013.

Rodríguez, Manuel y Bordachar, Rodrigo: *Debido proceso. Garantías fundamentales para una buena justicia*, Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial, DER Ediciones, 2024.

Romero Seguel, Alejandro: "El principio de la buena fe procesal y su desarrollo en la jurisprudencia, a la luz de la doctrina de los actos propios", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 30 N°1, 2003.

Serra Domínguez, Manuel: *Jurisdicción, acción y proceso*, Atelier, 2008.

Tavolari Goycoolea, Pía: *El abuso en el proceso*. Santiago, Ediciones Jurídicas Congreso, 2004.