

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
ESCUELA DE POSTGRADO



ANÁLISIS CRÍTICO DE LA JURISPRUDENCIA RELEVANTE DEL SEGUNDO TRIBUNAL
AMBIENTAL RELATIVA A LA COMPETENCIA DEL ARTÍCULO 17 N° 8 DE LA LEY N° 20.600

PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO AMBIENTAL

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS (AFET)

Profesora Guía: Ximena Insunza Corvalan.

Alumna: María del Pilar Hernández Grimberg

Santiago de Chile

Octubre 2016.

Dedicatoria

Para mis hijos Laura y Tomás, a quienes deseo transmitir que no hay desafío imposible de alcanzar, siempre y cuando se emprenda con amor, voluntad y perseverancia.

Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin la profesional colaboración de la profesora Ximena Insunza Corvalán y de su ayudante Sabiñe Susaeta Herrera, quienes entendieron a cabalidad el significado de ser guía. Es decir, iluminaron en la oscuridad, apoyaron en el desánimo y exigieron rigor y disciplina para alcanzar un trabajo de calidad.

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I. Invalidación de los actos administrativos.....	8
1. Antecedentes y consagración normativa.....	8
2. Concepto.....	10
3. Naturaleza Jurídica y Fundamento de su existencia.....	11
4. Análisis de la norma contenido en el Artículo 53 de la Ley N° 19.880.....	12
Capítulo II. Requisitos, Condiciones y Supuestos que hacen procedente la reclamación del Artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600. Criterios del Segundo Tribunal Ambiental.....	21
1. Naturaleza del Acto Administrativo impugnado en virtud de la reclamación del Artículo 17 n° 8 de la Ley 20.600.....	21
2. Plazo de interposición en sede judicial.....	34
3. Legitimación activa en sede judicial.....	35
4. Interés y plazo para recurrir en sede administrativa.....	37
5. Instituto del Agotamiento Previo de la Vía Administrativa. Aplicación a la Reclamación del Art. 17 N° 8 Ley N° 20.600	40
6. Preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300.....	43
7. Aplicación del agotamiento previo a la reclamación del tercero ajeno.....	46

8. Tratamiento de la Reclamación del tercero ajeno, existiendo pendiente resoluciones judiciales en el marco del régimen de impugnación especial de la Ley N° 19.300.....	47
Capítulo III. Naturaleza y Origen de la reclamación establecida en el Art. 17 N° 8 de la ley N° 20.600.....	49
1. Historia de la ley.....	49
2. Doctrina.....	49
3. Criterio del Tribunal.....	50
4. Teoría esbozada por el ex ministro Pedro Pierry.....	50
Capítulo IV. Conclusiones.....	62
1. Estadísticas.....	62
2. Forma en que el Segundo Tribunal suele fundamentar sus sentencias...	63
3. Criterio e interpretaciones asentados en los fallos analizados en relación a la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley 20.600.....	63
4. Temas por definir en el futuro.....	64
V. Bibliografía.....	67
Anexo. Fichas sobre los fallos que se analizan el presente AFET.....	69

Resumen

La presente actividad formativa equivalente a tesis (AFET) tiene por objeto el análisis de la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago -incluyendo los fallos de casación de la Corte Suprema cuando corresponda- en relación a la competencia del Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, cuerpo legal que crea los Tribunales Ambientales, pieza y engranaje fundamental de la nueva institucionalidad ambiental que nuestro país establece a partir del año 2012.

La competencia que se analizará, dice relación con la resolución de la Administración frente a la solicitud de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental. A lo largo de la investigación, se relevan los principios, criterios e interpretaciones que el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, ha establecido para este nuevo contencioso administrativo.

Para lo anterior, primeramente, se revisa la institución de la invalidación consagrada en la Ley N° 19.880; para luego analizarla desde la óptica de los actos administrativos de carácter ambiental.

Los fallos analizados, fueron seleccionados tomando en cuenta que fueron los primeros que al Segundo Tribunal le correspondió resolver y, por tanto, a través de los mismos, se establecen las bases de esta nueva competencia.

Introducción

La Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, en su artículo 7, establece la competencia de los mismos. En el numeral 8 se consagra el conocimiento de la resolución que se dicte en el marco de un proceso de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental. A marzo del presente año, 26% del total de los ingresos del Tribunal Ambiental de Santiago, correspondían a reclamaciones en virtud de dicho número, siendo solamente superado por el ingreso de reclamaciones en virtud del N° 3 del artículo 17, esto es, reclamaciones en contra de resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Esta nueva competencia ha concitado el interés de la comunidad académica y jurídica por cuanto en muchas de ellas, le ha correspondido a la Corte Suprema pronunciarse a través de los respectivos recursos de casación interpuestos. Incluso la tercera sala del máximo tribunal, ha desarrollado una teoría sobre la naturaleza de la invalidación que hace procedente la reclamación en sede judicial ambiental, la que también es objeto de análisis en el presente trabajo.

Por lo anterior y a tres años de la instalación de los Tribunales Ambientales, se estima que el análisis de los fallos relativos a la materia constituye un aporte al actual debate sobre la misma.

Planteamiento del problema.

El problema se centrará en extraer y analizar la manera en que el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, y la Corte Suprema, cuando corresponda, han comprendido el alcance y supuestos de la reclamación consagrada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600.

Objetivo General.

Determinar los criterios, argumentos y principios que el Segundo Tribunal Ambiental ha tenido en cuenta al momento de resolver causas relativas a la competencia que le otorga el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20. 600. Establecer si tales fallos han sido confirmados por la Corte Suprema, o derechamente hay más de una postura en torno al tema, en cuyo caso aquellas se evidenciarán.

Objetivos Específicos.

El presente estudio pretende concluir cuales son los requisitos de procedencia, supuestos, plazos, clase de actos administrativos que hacen procedente la reclamación en estudio, quienes son legitimados activos para solicitarla, cuales son los límites a la competencia de los Tribunales Ambientales en torno a la materia.

Marco Teórico.

Por tratarse de un AFET sobre análisis de jurisprudencia, el marco teórico está dado precisamente por los fallos relevantes dictados por el Tribunal Ambiental de Santiago y la Corte Suprema si correspondiere que digan relación con la materia. Para cada causa se han volcado los datos pertinentes en la respectiva ficha las que se adjuntan en anexo al final del presente trabajo.

En cuanto a la metodología, en cada ficha se destacan: partes, proyecto en que incide la reclamación; resolución recurrida, argumentos de las partes, principios citados por el juzgador, tipo de argumento utilizado, doctrina citada.

Capítulo I. Invalidación de los actos administrativos.

En este apartado, se abordarán los siguientes aspectos.

1. Antecedentes y consagración normativa actual. 2. Concepto. 3. Naturaleza Jurídica y Fundamento de su existencia. 4. Análisis de la norma contenida en el Art. 53 Ley N°19.880.

1. Antecedentes y consagración normativa

Si bien normativamente la Invalidación se consagra en nuestro ordenamiento a partir de la dictación de la Ley N° 19.880 de 2003 -sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado- (en adelante LBPA), su reconocimiento como una potestad de la Administración data de mucho antes.

Así, la jurisprudencia administrativa ha sido fuente importante de esta institución. Desde ya, cabe citar el Dictamen N° 70.900 de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) de 1958, el que le reconoce a la Administración tal facultad. Señala el referido dictamen respecto de los actos de la Administración:

“[...] que si éstos han sido confeccionados en contravención a las normas legales y reglamentarias vigentes no solo pueden, sino que deben ser modificados ya que por lo general la administración está obligada a modificar o dejar sin efectos los actos dictados con infracción a la ley o a los reglamentos de ahí que no sea necesario que señale expresamente que debe revocarse un acto ejecutado con infracción a la ley ya que corresponde a la esencia misma del derecho administrativo.”

Asimismo, existen antecedentes normativos en los que sus partidarios se han apoyado para su reconocimiento con anterioridad a la LBPA. Desde ya, los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República que contienen el principio de juridicidad¹. También el Art. 2° de la Ley N° 18.575 o

¹ Artículos 6° y 7° de la CPR señalan:

Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración, en adelante LOCBAE, norma que sanciona todo abuso o exceso en el ejercicio de las potestades de los órganos de la Administración.²

En ese mismo sentido, el autor Javier E. Millar, cita como fuente normativa de la Invalidez, el artículo 65 de la LOCGAE³, incorporada a la misma, por la Ley N° 19.653 de 1999, norma que, a raíz de las designaciones, se refiere derechamente a la institución de la Invalidez.⁴

Por su parte, el profesor Luis Cordero Vega, señala: *“En esta materia no es posible sino concluir que las regulaciones dispuestas en torno a la revisión de oficio y específicamente en lo relativo a la*

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7°. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna Magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

² Artículo 2° Ley N° 18.575. - Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

³ Artículo 65.- La designación de una persona inhábil será nula. La invalidez no obligará a la restitución de las remuneraciones percibidas por el inhábil, siempre que la inadvertencia de la inhabilidad no le sea imputable. La nulidad del nombramiento en ningún caso afectará la validez de los actos realizados entre su designación y la fecha en que quede firme la declaración de nulidad.

Incurrirá en responsabilidad administrativa todo funcionario que hubiere intervenido en la tramitación de un nombramiento irregular y que por negligencia inexcusable omitiere advertir el vicio que lo invalidaba.

⁴ Millar Silva, Javier. La potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones. Revista de Derecho Universidad Austral de Chile, Vol. XIV Julio 2003, pág.86. Nota. Por error autor cita artículo 63 y no el 65 que corresponde.

revocación e Invalidación en la Ley N° 19.880, no son sino el reconocimiento de lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia administrativa desde antiguo.”⁵

Por su parte, la jurisprudencia judicial fue muy crítica de la institución de la invalidación, previo a la dictación de la Ley N° 19.880 sosteniendo como argumentos en contra, la buena fe de terceros, el concepto de derechos adquiridos y por tanto el derecho de propiedad, garantizado en la Constitución Política de la República.

Ahora bien, hay que precisar que el Mensaje que dio origen a la Ley N° 19.880, no contenía ninguna alusión a la invalidación (como a tantas otras materias). Cabe destacar que el proyecto inicial contaba con ocho artículos enfocados en el silencio administrativo, habiéndose agregado la institución de la invalidación posteriormente, a raíz de una indicación del Ejecutivo.

2. Concepto.

En el presente trabajo entenderemos a la invalidación como la potestad-deber de la Administración de dejar sin efecto un acto contrario a derecho. En palabras del ex Ministro de la Corte Suprema Urbano Marín es: *“un medio no natural formal y provocado de extinción de actos administrativos, distinto de la revocación, caducidad y decaimiento del acto, en virtud de la cual se padece una ilegalidad congénita que se sanciona con la negación de sus efectos, declarando su invalidez”*.⁶

Además -y ésta es la gran diferencia con la Nulidad de Derecho Público y por ello ambas instituciones coexisten- es la forma que tiene la Administración de privar de efectos a sus propios actos.⁷

⁵ Cordero Vega, Luis. Notas sobre la Invalidación y la Nulidad de Derecho Público, p. 3: <https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/.../>

⁶ Marín Vallejo, Urbano en Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, Año 1 N° 2, diciembre 2000Pág. s/n

⁷ Ídem.

Para el profesor Jaime Jara S, se trata de: “[...] *causas provocadas de extinción del acto administrativo que causan el cese total, completo y definitivo de sus efectos por decisión de la propia autoridad administrativa que lo dictó.*”⁸ Se habla del retiro del acto del sistema legal vigente.

3. Naturaleza Jurídica y Fundamento de su existencia.

Si bien se trata de una potestad de la Administración, tal como se refirió, se ha entendido es una potestad de ejercicio obligatorio, toda vez que la Administración no puede dejar de utilizarla, una vez constatado el vicio que hace ilegal el acto. Lo anterior, sin perjuicio de las limitaciones a la Invalidación, que se analizan más adelante.

Así, en el presente trabajo la consideraremos como uno de los medios de impugnación contemplados en la LBPA. Si bien no se le denomina recurso, no compartimos la afirmación del profesor Luis Cordero Vega, cuando plantea que la invalidación y los recursos administrativos tendrían una naturaleza distinta haciendo hincapié en que la autoridad no estaría obligada a revisar la invalidación que se le solicita. Distinto es que la autoridad acoja o rechace, pero una vez interpuesta, está obligada a conocer de la solicitud. En todo caso, sobre este aspecto nos referiremos más adelante.

En lo que se ha comentado señala Cordero Vega “[...] *mientras la Invalidación es una potestad reconocida solo a la Administración para resguardar el ordenamiento jurídico, los recursos administrativos constituyen un derecho subjetivo público para impugnar las decisiones de una autoridad pública, cuyo propósito es establecer una garantía de los administrados en cuanto permite la anulación o reforma de un acto administrativo que afecta negativamente sus derechos e intereses legítimos.*”⁹

Ahora en cuanto al fundamento de esta institución, se puede sostener que la misma tiene su origen en la separación de poderes del Estado, en el sentido que la Administración, bajo el principio de

⁸ Jara Schnettler, Jaime, en Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Derecho Constitucional. 2009, p. 182.

⁹ Cordero Vega, Luis, Lecciones de Derecho administrativo., Thomson Reuters, Segunda Edición, Santiago. pág. 296. El autor cita en esto a Escuin Palop-Belando Garin. 2011

autotutela, no tiene que solicitar anuencia a otro Poder para invalidar sus propios actos, sino que está obligada a ello, atendido que maneja y administra intereses colectivos. Citando nuevamente al ex Ministro Urbano Marín, éste al referirse al fundamento de la Invalidación y a su vez citando a autores españoles, sostiene: *“No se basa sólo en una suerte de exención jurisdiccional absoluta de la Administración, ni en una aplicación simple del principio de separación de los Poderes del Estado, que la sustraiga de la acción de los tribunales. Se explica por un sistema posicional de amplia autotutela en el mundo jurídico, en el que la Administración está habilitada como sujeto de Derecho para resolver por sí sola sus propias situaciones jurídicas, sin hallarse afecta a la necesidad común de los demás sujetos de recabar la tutela judicial.”*¹⁰

Por su parte el catedrático español, García de Enterría, al referirse a la autotutela expresa: *“[...] que la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial”*¹¹

4. Análisis de la norma contenida en el Artículo 53 de la Ley N° 19.880

Señala el referido artículo:

“Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

La Invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La Invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”

¹⁰ Marín Vallejo, Urbano, Op.cit. Pág. 3

¹¹ García de Enterría. E. y Fernández. T.RC de Derecho Administrativo. Tomo I, 5ta edición, 1989, civitas Madrid, ppag.497

A continuación, se analizan los elementos o requisitos que hacen procedente la invalidación administrativa. Se trata de elementos contenidos en la propia norma como otros que han sido añadidos por la jurisprudencia administrativa y la doctrina.”

i. Debe tratarse de un acto dictado con anterioridad por la autoridad.

Se debe estar en presencia de un acto administrativo de los definidos en el artículo 3° de la Ley N° 19.880¹², los que mientras no son invalidados, producen todos sus efectos: imperio, exigibilidad y presunción de legalidad.

ii. El acto debe ser invalidado por la autoridad que lo dictó.

Sin perjuicio de que la ley no lo señala, ha sido la CGR la que ha establecido el criterio que corresponde a la autoridad que dictó el acto, anularlo. Así, el Dictamen N° 24675 de 2010, señala: “[...] esta Entidad Fiscalizadora, a través de los dictámenes N°s 53.146, de 2005, 27.879, de 2008 y 53.531, de 2009, entre otros, ha manifestado que la invalidación debe ser resuelta por la misma autoridad que dispuso la medida supuestamente irregular, a través de la emisión de un nuevo

¹² Artículo 3. Concepto de Acto administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.

El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.

decreto o resolución que ordene dejar sin efecto el primitivamente dictado, aun cuando haya cumplido con el trámite de toma de razón ante este Órgano Contralor, siempre que, por cierto, la invalidación sea procedente y los vicios se encuentren fehacientemente acreditados.”

iii. Puede ser total o parcial.

La invalidación es procedente cuando efectivamente el perjuicio que se quiere evitar es mayor que el daño de mantener subsistente el acto viciado; lo que no es más que la aplicación del principio de conservación. El profesor Jaime Jara lo resume señalando: *“En cuanto a los efectos del acto invalidatorio, la Ley N°19.880 admite que la invalidación pueda afectar a la totalidad del acto o bien sólo parcialmente a éste, si no afecta las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. (Artículo 53, inciso 2°). Con ello se acoge la regla de Ulpiano: “utile per inútil es non vitiatur”. Si bien la invalidación como modalidad de retiro se aplicará en presencia de un acto contrario a derecho, ella no afectará a los vicios intrascendentes o irrelevantes del acto administrativo. Las irregularidades no invalidantes quedan amparadas por el principio de conservación y frente a ellos la administración no está obligada a invalidar si puede desplegar su amplia potestad subsanadora, siempre que no perjudique a su turno los intereses de terceros (artículo 13, inciso final, LBPA).¹³*

iv. Plazo para ejercer dicha potestad.

El plazo es de dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La Contraloría se ha encargado de señalar que dicho plazo es de caducidad y no de prescripción¹⁴. Más adelante, se verá cómo la Corte Suprema en su interpretación de la naturaleza de la reclamación en estudio, pretende restringir tal plazo a 30 días, en el caso de lo que el máximo tribunal ha denominado “Invalidación Impropia”. Transcurrido el plazo de dos años, solamente se puede recurrir ante los

¹³ Jara Schnettler, Jaime. *La Nulidad de Derecho.....*”. Op.cit., pág. 112.

¹⁴ Ver Dictamen 18.353 de 2009

tribunales ordinarios para, a través de la nulidad de derecho público, hacer valer la invalidación que se pretendía solicitar en sede administrativa.

v. Audiencia previa del interesado.

Se ha discutido latamente qué ocurre con los actos administrativos con efectos generales en que los “*interesados*”, son todos los chilenos, o toda la comunidad afectada. Por ejemplo, el caso de dictación de un determinado reglamento. La Contraloría, en el dictamen 39.979 de 2010, dispuso “[...] *cabe señalar que no obsta a tal conclusión la circunstancia que el artículo 53 de la ley N° 19.880 establezca que la autoridad administrativa podrá invalidar los actos contrarios a derecho “previa audiencia del interesado”, puesto que dicho precepto se limita a regular el procedimiento invalidatorio en un aspecto que, por su naturaleza, no es aplicable a los actos administrativos que contengan normas de general aplicación, sin que de ello se pueda deducir que tales actos no pueden ser impugnados, ante la misma autoridad que los dictó, por ser contrarios a derecho.*

vi. Naturaleza de actos administrativos susceptibles de invalidarse.

El Art. 18 de la Ley N°19.880 distingue entre actos trámite o preparatorios, y actos terminales, siendo los primeros según el profesor Jaime Jara: “[...] *aquellos, de carácter instrumental, que integran el procedimiento, ya sea iniciándolo o bien formando parte de su instrucción (p. ej., un informe o visita) y que se dictan con el objeto de hacer posible un acto definitivo posterior*”. Respecto de los últimos, los define como: “[...] *aquellos que constituyen la culminación de la decisión administrativa y dan por terminado el procedimiento administrativo de formación.*”¹⁵

Interesa esta distinción entre actos administrativos trámites y terminales, especialmente en materia de impugnación de los actos administrativos, toda vez que el Art. 15 de la Ley N°19.880¹⁶, que

¹⁵ Jara Schnettler, Jaime. *Apunte sobre Acto...* Óp. cit. pág. 22

¹⁶ Artículo 15. Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.
Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

consagra el principio de impugnabilidad de los actos administrativos, establece que los actos trámites por regla general no son impugnables, salvo cuando importen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Ya veremos en el capítulo respectivo que este aspecto del acto trámite ha sido motivo de debate en sede judicial ambiental.

vii. Iniciada a petición de parte o declarada de oficio.

En relación a la solicitud de parte interesada, se ha dicho que equivale a un medio de impugnación del acto administrativo, además de los referidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880.

En cuanto a la obligatoriedad para la autoridad de invalidar el acto ilegítimo, si bien la redacción de nuestra ley utiliza la voz “podrá”, el profesor Jaime Jara S. lo interpreta del siguiente modo: *“Esta circunstancia no es contradictoria con la dicción “podrá” que utiliza el artículo 53 de la LBPA que pudiere dar motivo para entender que se trata de una atribución meramente discrecional (el que puede hacer una cosa, puede también no hacerla). Sin embargo, la fuente española de este precepto incorporado a la reciente ley chilena demuestra que dicha redacción no ha tenido dicho sentido, al margen de ser inapropiada técnicamente según lo indicado.”*¹⁷

Sobre este aspecto, aparece entonces el requisito de que el solicitante “**sea parte interesada**”, y en ello hay que estar a lo dispuesto en los artículos 21 y 28 de la Ley N°19.880¹⁸. Desde ya, hay

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo.

¹⁷ Jara Schnettler, Jaime. *La Nulidad ...* Óp. cit. págs. 100-101.

¹⁸ Art. 21 Ley N° 19. 880. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Art. 28 Inicio Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

que señalar que este ha sido un tema relevante en las reclamaciones sometidas a conocimiento del Tribunal Ambiental, como se verá en su oportunidad.

En relación a esta materia señala el profesor Jaime Jara, *“El artículo 21 de la ley ha distinguido, a efectos de la legitimación activa procedimental entre derechos subjetivos e intereses”* y añade: *“[...]Son titulares de derechos subjetivos aquellos que deriven su legitimación de situaciones jurídicas atribuidas directamente por una norma legal o un acto jurídico unilateral o bilateral. Son portadores de un interés legítimo aquellos que, sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas a beneficios para su esfera personal”*.¹⁹

xiii. El acto administrativo debe ser contrario a derecho.

El acto debe infraccionar el principio de juridicidad contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, antes referidos.

Los vicios que originan infracción al principio de juridicidad, señalados por la Doctrina, son: i) ausencia de investidura regular; ii) ilegalidad por vicio de exceso de poder, abuso o desviación de fin; y c) vicios de forma o de procedimiento de naturaleza esencial que según dispone el Art. 13 de la LBPA son aquellos que causan perjuicio al interesado”.²⁰

ix. Efecto retroactivo del acto invalidatorio.

Al respecto, la doctrina y la jurisprudencia se inclinan por otorgarle tal efecto. Sin perjuicio del análisis que más adelante se efectúa de los fallos del Segundo Tribunal Ambiental, cabe consignar lo señalado por dichos sentenciadores en la causa sobre Reclamación, Rol 5-2013 en cuyo considerando 44 señala. *“[...] La distinción es importante, entre otras cosas, por los efectos que*

¹⁹Cita extractada de considerando 27 Rol 21.547-2014 CS, contenida también en Jara Sch, Jaime. S; Apunte *sobre...*”
Óp. Cit. pág. 97

²⁰Art. 13 inciso penúltimo LBPA El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.

producen una y otra. Mientras la invalidación produce sus efectos ex tunc ("desde entonces"), es decir, a partir del acto invalidado, actuando de esta manera como una excepción a la irretroactividad, la revocación produce efectos ex nunc ("desde ahora"), es decir, solo "en adelante". En otras palabras, la invalidación implica volver al momento previo del acto anulado acarreado la ineficacia de los actos que -de forma necesaria- le sucedieron, a menos que estemos ante un caso de invalidación parcial. La revocación o revisión, en cambio, deja subsistentes los actos realizados con motivo del acto revocado; no hay, por lo tanto, un efecto retroactivo en la revocación. El límite a ambas formas de extinguir actos administrativos está dado por la confianza legítima o la buena fe de terceros, cuestión ya abordada en el considerando quinto de esta sentencia."

x. Momento de existencia del vicio.

Se ha entendido que el vicio debe existir al momento de dictarse el acto y no con posterioridad. Lo anterior, según refiere Cordero Vega, significa que la evaluación de la legalidad del acto debe circunscribirse *"[...] lo que supone que la evaluación de la legitimidad del acto se circunscribe, únicamente al momento del nacimiento del acto, es decir, una vez que ingresa a la realidad jurídica, y no en no en una fase posterior."*²¹

xi. Límites de la invalidación. Entidad del vicio

La intervención de la Administración debe ser acotada de modo de no violentar los principios de conservación, confianza legítima y buena fe de terceros. En cuanto a derechos adquiridos, el autor Javier Millar, explica magistralmente que nunca podrán nacer derechos de actos ilegítimos, por tanto, lo que se debe proteger está referido a la buena fe de terceros así señala *"El verdadero límite a la invalidación viene dado por la protección de la buena fe de terceros afectados con la apariencia de regularidad de la situación provocada por el acto ilegal. Sólo a éstos y siempre que, estando de buena fe, el acto haya provocado efectos a su respecto, podría hacer excepción la invalidación. [...] No puede obstar a la invalidación la circunstancia de haberse producido efectos jurídicos en el*

²¹ Cordero Vega, Luis. "Lecciones de Derecho ..." Óp. cit pág. 293.

*beneficiario de buena fe. El beneficiado con el acto no es un tercero, es parte interesada en la relación creada con el acto irregular y su buena fe cede frente a la buena fe de quienes han sido injustamente afectados en sus intereses legítimos”.*²²

En el mismo sentido se ha referido reiteradamente la CGR, entre ellos en el Dictamen 61.570 de 2010.²³

El vicio entonces deber ser de tal entidad que ni la revocación (Art. 61 Ley N° 19.880), ni la convalidación (Art.13 inciso final) ni la invalidación parcial puedan remediar la situación.

Por su parte, Luis Cordero Vega, al referirse a este tema señala: *“Esto explica que la LBPA se construya sobre la base del principio de conservación, es decir que en determinadas circunstancias la validez de un acto administrativo se mantendrá o justificará, pese a la concurrencia de vicios en su generación, cuando cumpla las finalidades que el derecho igualmente le impone”*⁶³⁴, *que se basa en la regla de Ulpiano: “utile per inutile non vitiatur”, “lo útil no se vicia por lo inútil”, y que se refleja especialmente en los principios de “economía procedimental” y de “no formalización”, establecidos en los artículos 9° y 13 de la Ley N° 19.880. De este modo, son manifestaciones del principio en la LBPA: a) los vicios irrelevantes) la corrección de oficio de los vicios en el procedimiento administrativo*⁶³⁶; *c) la incomunicabilidad de los vicios entre accos tramite y en partes de un acto.*^{637”}²⁴

En efecto, el Art. 13 inciso segundo de la LBPA, alude a vicios irrelevantes, en tanto que el inciso tercero del mismo artículo y el artículo 56, también de la LBPA, se refieren a la potestad de subsanar

²² Millar, Silva. Javier Op.cit. p. 97.

²³ Señala parte del referido Dictamen: “De este modo, se debe reiterar que la potestad invalidatoria no es absoluta, sino que se encuentra limitada, entre otras circunstancias, por la existencia de situaciones jurídicas consolidadas y la buena fe de terceros involucrados, esto es, con la creencia de los administrados de encontrarse frente a un escenario regular y legítimo, valores que priman sobre dicha potestad administrativa, cuestión que ha sido reconocida repetidamente por la jurisprudencia de esta Entidad de Control contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 24.776, de 1995; 31.087, de 1996; 12.266, de 1999; 1, de 2001; 7.348, de 2008; 8.058 y 22.790, de 2009 y 2.091, de 2010”.

²⁴ Cordero Vega, Luis. “Lecciones de...” Óp. cit., Pág. 290.

(la Administración) por si misma los vicios. Finalmente, el artículo 53 en estudio, se refiere a la no comunicabilidad del vicio.

xii. Reclamación judicial del acto invalidatorio.

El artículo 53 en su inciso final es claro en otorgar acción judicial *en procedimiento breve y sumario solamente en caso que se declare la invalidación*. Por tanto, en caso de rechazo de la solicitud de invalidación, solo le resta al interesado, la posibilidad de interponer nulidad de derecho público ante la justicia ordinaria.

Distinto es el caso en materia ambiental, en que como se verá, la N° Ley N° 20.600, otorga acción para recurrir en sede judicial, tanto en caso de que la Administración acoja o rechace la solicitud de invalidación. Cabe señalar aquí y como se analiza en el correspondiente capítulo, que recientemente la Corte Suprema ha creado la denominada teoría de la “Invalidación Propia”, en cuya virtud la referida ley solamente otorgaría recurso judicial en sede ambiental, para el caso en que la autoridad efectivamente acoja la invalidación.

Capítulo II. Requisitos, Condiciones y Supuestos que hacen procedente la reclamación del Art 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Criterios del Segundo Tribunal Ambiental.

La reclamación que analizaremos, está contenida en el Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. A estos efectos, dispone la norma:

“Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

[...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

El presente capítulo analiza los requisitos y condiciones que hacen pertinente la reclamación del Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

Se abordarán los siguientes aspectos: 1. Naturaleza del Acto Administrativo impugnado en virtud de la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. 2. Plazo de interposición en sede judicial. 3. Legitimación en sede judicial. 4. Interés y plazo para recurrir en sede administrativa. 5. Instituto del agotamiento previo de la vía administrativa. Aplicación a la reclamación del Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600. 6. Preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 7. Aplicación del agotamiento previo a la reclamación del tercero ajeno. 8. Tratamiento de las reclamaciones del tercero ajeno, existiendo pendientes resoluciones judiciales en el marco del régimen de impugnación especial de la Ley N° 19.300 y Ley N° 20.600.

Se revisará la interpretación del Segundo Tribunal Ambiental, extraída de los fallos que el presente trabajo analiza y cuyo estudio y resumen, como ya se señaló, consta en Anexo al presente AFET.

Cuando proceda, se referirá el criterio de la Corte Suprema establecido al conocer de la materia a través del recurso de casación. Asimismo, en los casos que se estime pertinente, se citará la historia fidedigna del establecimiento de la ley respectiva, o se referirá la doctrina pertinente.

1. Naturaleza del Acto Administrativo impugnado en virtud de la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

A continuación, se analizan las condiciones que debe cumplir el acto administrativo impugnado en sede administrativa para que proceda la reclamación en sede judicial. Se revisarán los siguientes elementos:

- a) Acto administrativo de carácter ambiental.
- b) Naturaleza del acto administrativo: acto trámite y acto terminal.
- c) Acto administrativo debe haber resuelto un procedimiento de invalidación administrativa.
- d) Decisión formal dictada por Organismos de la Administración del Estado con competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado a uno de ellos.

a) Acto administrativo de carácter ambiental.

En general: El Tribunal ha establecido que el carácter ambiental exigido por la norma lo otorga el acto cuya invalidación se solicitó ante la Administración. Asimismo, no obstante legislación específica que regula determinadas materias, el Tribunal ha consignado que el carácter ambiental se adquiere precisamente por estar el acto impugnado dentro o en conexión con un procedimiento de evaluación o de declaración de impacto ambiental.

Fallo(s) del Tribunal que abordan el tema:

- R 5-2013.
- R 10 y R 11, ambas 2013²⁵

Criterio Corte Suprema: No se ha pronunciado al respecto.

²⁵ Ver Anexo del presente trabajo.

Análisis en Concreto: En primer lugar, el Tribunal ha debido precisar que la calidad de ambiental, es exigible respecto del acto cuya invalidación se solicita en sede administrativa, y no respecto de la resolución que se recurre en sede judicial (la declara inadmisibile o se pronuncia respecto del fondo). Lo anterior, debido a que con frecuencia la parte reclamada esgrimiera en su defensa, que la resolución impugnada, por ejemplo, la que rechazaba la invalidación solicitada, adolecía de tal carácter.

Así los respectivos considerandos séptimos de las causas R -10 y R- 11, ambas de 2013, señalan:

“Séptimo. Que, en relación al carácter ambiental de la Resolución Exenta N° 73 -requisito cuestionado por el Reclamado y el Tercero Coadyuvante- se debe señalar que, si bien la citada resolución se pronunció sobre la legitimación activa del solicitante, ésta lo es en relación a una solicitud de invalidación presentada en contra de la RCA del proyecto “Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad”, lo que necesariamente enmarca la decisión dentro del SEIA, instrumento de gestión ambiental por definición. De este modo, Reclamante y Coadyuvante confunden el requisito establecido por el artículo 17 N° 8, toda vez que en él no se exige que la resolución reclamada ante este Tribunal –en este caso, la referida Resolución Exenta N° 73- corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociada con uno de éstos; sino que exige que ella haya puesto término a un procedimiento administrativo de invalidación recaído sobre un “acto administrativo de carácter ambiental”, que corresponda a uno de dichos instrumentos o se encuentre directamente relacionado con uno de ellos, cuál es precisamente el caso de autos, en el que lo que se impugnó –como se indicó al inicio- es una RCA. Es decir, el requisito del carácter ambiental del acto recae sobre aquel que es objeto de la impugnación por la vía de la invalidación, y no sobre la resolución que pone término a dicho proceso y que habilita al solicitante o al directamente afectado por la misma a acudir ante este Tribunal, pues, de otro modo, el agotamiento de la vía administrativa implicaría siempre para el actor la pérdida del “carácter ambiental” del acto, malentendido como resolución de término.”

En segundo lugar, como ya se señaló, al Tribunal le correspondió determinar la especialidad de la Ley N° 19.300 por sobre otras legislaciones que pudieran tener relación con el acto impugnado, estableciendo la preeminencia de aquella en el contexto del SEIA. El considerando 38° del mismo fallo R 5-2013, cuestiona que la solicitud de reserva de información se haya entendido por el Director

del SEA en el contexto de la Ley N°20.285 y no en el marco de la Ley N° 19.300. Señala dicho considerando en lo pertinente:

“[...] pues, no es necesario, en principio, invocar o remitirse al artículo 21 de la Ley N°20.285 para acceder a la reserva de información en el contexto del SEIA, toda vez que esa información se obtiene en el contexto de un procedimiento especial regulado en la Ley N° 19.300 y su Reglamento, que persigue una finalidad distinta a la de la Ley N° 20.285, consistente en permitir la participación ciudadana informada en la evaluación ambiental de un determinado Proyecto, validándola o no, y no en el simple acceso a determinada información que se estima de público conocimiento;

b) Naturaleza del acto administrativo: acto trámite y acto terminal

En general. El Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido el criterio de que son impugnables los actos que ponen fin al procedimiento (terminales) y los que son de trámite, pero susceptibles de causar indefensión o hacer imposible la continuación del procedimiento. Incluso, ha planteado la posibilidad de que respecto de un acto trámite que no cause indefensión, la Administración pueda invalidar en uso de sus facultades y con ello evitar la nulidad del acto terminal. Asimismo, ha sostenido que el vicio, independiente de la naturaleza del acto que lo contiene, debe ser esencial.

Fallo(s) del Tribunal que abordan el tema:

- R 5-2013
- R 34-2014

Criterio Corte Suprema: No se ha pronunciado al respecto.

Análisis en Concreto:

Como ya se señaló, el Tribunal ha interpretado la norma en un sentido amplio habiendo acogido a trámite, reclamaciones respecto de actos trámites dictados dentro del respectivo procedimiento de evaluación ambiental.

Así, en la causa Rol 5-2013, la invalidación en sede administrativa fue solicitada respecto de los ICSARAS (Informes consolidados de aclaraciones rectificaciones y/o ampliaciones N° 1 y 2; y respecto de la autorización otorgada por el Director del SEA, para mantener reserva de cierta información durante el procedimiento de evaluación ambiental.

Por su parte, en la causa R 34-2014, la invalidación fue solicitada respecto de dos oficios del Director del Sernageomin, que, en calidad de organismo sectorial con competencia ambiental, se pronuncia respectivamente, sobre una Adenda y visa un informe consolidado de evaluación (ICE).

Los considerandos 11° y 15° de la causa Rol 5-2013, son ilustrativos al señalar:

“Undécimo: Que, de conformidad con las consideraciones precedentes, es posible concluir que la Resolución Exenta N° 894- sobre reserva de flujos vehiculares- es el acto trámite que, en conjunto con la solicitud de reserva, da inicio al procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto, “concesión ruta 66-camino de la Fruta.” En efecto, de la remisión de copia autenticada del expediente administrativo hecha por la Dirección Ejecutiva del SEA a este Tribunal, es posible verificar que el acto inicial del procedimiento administrativo de evaluación ambiental es la solicitud de reserva a la que le sigue inmediatamente la Resolución recurrida, lo que puede verificarse en el sitio web del SEA [...].”

“Decimoquinto: Que en resumen, teniendo en cuenta las disposiciones y razones antes dichas, se puede afirmar que la Resolución que se solicita invalidar en estos autos, es un acto trámite que, junto con la solicitud de reserva, da inicio al procedimiento administrativo de evaluación ambiental y que, como tal, debe estar debidamente fundado tanto en los hechos como en el derecho, además de dar cuenta, aunque no necesariamente de forma explícita, del interés público resguardado o finalidad del acto en sí mismo;”

Ahora bien, en cuanto a la indefensión exigida por el Art. 15 de la LBPA ya citado, para acoger la reclamación de un acto trámite, el Tribunal en el considerando 43 de la causa R 5-2013, establece la importancia de tal condición, al señalar:

“Cuadragésimo tercero: Que luego de concluir este Tribunal que la Resolución Exenta N° 894 es un acto trámite que inicia el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, y que fue mal

motivado por la ausencia de ponderación entre acceder a la reserva y respetar la participación ciudadana informada, cabe preguntarse, a la luz de lo establecido en el artículo 15 de LEPA, si dicho acto produjo indefensión, pues de lo contrario estaríamos frente a un acto, en principio, inimpugnable.[...]”

En otra arista y como también se adelantó, el Tribunal plantea que la Administración puede invalidar actos trámite aún en ausencia de indefensión, toda vez que con ello evita la nulidad posterior del acto terminal respectivo.

Así lo señala el considerando 44 del fallo R -52013 que venimos citando:

“Cuadragésimo cuarto: Que no obstante lo dicho en el considerando anterior, es importante tener en cuenta que la invalidación tiene por objeto permitir la revisión, por parte de la Administración, de sus propios actos, por lo que nada le impediría a ella invalidar de oficio un acto trámite a fin de evitar la nulidad posterior de los actos de término que se sustenten en ilegalidades en su proceso de gestación, aunque no produzcan necesariamente indefensión. Esto permitiría incluso la posibilidad de evaluar la legalidad de los demás actos trámites alegados por el Reclamante, como por ejemplo respecto de la acusación acerca del fraccionamiento del proyecto al dejar fuera de la evaluación ambiental las “Áreas Generales de Servicios”. Sin embargo, este Tribunal estima que no es necesario llevar a cabo un examen sobre esas alegaciones, así como las otras relacionadas con los ICSARAS N° 1 y 2, por cuanto la Resolución impugnada es anterior y su invalidación alcanza a todo el procedimiento de evaluación ambiental seguido con posterioridad;

Consultada la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N°20.600, se constata que el tema fue ampliamente discutido en ambos sentidos, sin que se pueda concluir que el criterio que predominó en la discusión fue el de concepto restringido de acto administrativo. En nota al pie se reproducen las intervenciones del H. Senador Hernán Larraín con un criterio restrictivo y de la invitada a la respectiva sesión, Sra. Sara Larraín (Chile Sustentable), con una postura amplia.²⁶

²⁶ **El Honorable Senador señor Larraín** señaló que esa definición le hace temer que exista un universo muy amplio de resoluciones que se puedan recurrir al tribunal ambiental.

Asimismo se extracta la opinión del profesor Luis Cordero, también invitado a la sesión respectiva, quien hace algunas precisiones pertinentes en la materia.²⁷

Entendido el acto administrativo de esta forma, agrego, surge el desafío de construir alguna fórmula que permita, al mismo tiempo, asegurar el acceso a la justicia ambiental y regular los casos específicos que permitan recurrir a ellos evitando la saturación de los mismos.

Para estos efectos, sugirió considerar que se pueda recurrir judicialmente de aquellas resoluciones que, no siendo definitivas, fijan derechos que sirven de base para la dictación de la sentencia final. El criterio que propuso consiste en referirse a actos o resoluciones que vayan fijando posiciones en el proceso de calificación, que vayan a influir en la resolución de calificación ambiental. Para aclarar su planteamiento, hizo un símil con las sentencias interlocutorias del procedimiento civil. Historia de la Ley N° 20.600 Página 445 de 1481 SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

Sobre este mismo aspecto, **la señora Sara Larrain** afirmo que es preciso recordar el carácter de multipermiso que reviste la resolución de calificación ambiental. Ella, explico, contiene permisos de cambio del uso de suelo, que tienen una legalidad en sí mismos; contiene un informe sobre bosque nativo, que también produce sus efectos propios y es impugnabile en sí mismo, y otros que, como se ha señalado, concurren al permiso global o resolución de calificación ambiental. Asevero que así se encuentra regulado el procedimiento ambiental en la Ley de Bases del Medioambiente, No 19.300. Historia de la Ley N° 20.600 Página 446 de 1481 SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

²⁷ **El profesor señor Cordero** preciso que, para evitar equívocos, debía distinguirse entre acto administrativo y actividad formal de la Administración, que son instituciones diferentes.

La definición de acto administrativo contenida en la ley, dijo, está hecha para aquellos actos donde no hay una declaración en propiedad, sino que contiene un acto público de certificación como, por ejemplo, un certificado de nacimiento o un dictamen de la Contraloría.

Aclaro que efectuaba esta precisión porque durante la tramitación de la ley No 20.417, al referirse a “informe de carácter sectorial” se entendió el concepto contenido en el artículo 37 de la Ley de Procedimientos Administrativos, que permite a la autoridad, en el marco de un procedimiento administrativo, solicitar informes.

Informó, además, que los pronunciamientos sectoriales se hacen en razón de las competencias y que, en materia ambiental, las competencias tienen dos orientaciones: una, aquella que les ha atribuido la ley específicamente o, en segundo lugar, pueden estar asociados a un permiso ambiental.

Asevero que el permiso es un acto que autoriza que se origina en la resolución de calificación ambiental, pero no se da en ese momento.

Considero relevante hacer esta precisión porque todo el razonamiento que ha utilizado la autoridad ambiental durante todos los años de funcionamiento del sistema de evaluación de impacto ambiental, ha descansado sobre la base de que los informes sectoriales solo son vinculantes para la autoridad, para efectos de ir alimentando la dictación de un acto terminal.

Reitero que la referencia a los pronunciamientos sectoriales debe entenderse en relación con el mencionado artículo 37 de la Ley de Procedimientos Administrativos. Son, añadió, los que permitirán la dictación de un acto administrativo.

Una vez que se dicta una resolución de calificación ambiental favorable, los Servicios públicos no pueden negar permisos, si bien, informo, la práctica y la experiencia indican que las resoluciones de calificación ambiental normalmente son condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos.

Sin perjuicio de lo anterior, propuso que en materia ambiental se defina que es impugnabile, que es acto que contribuye a formar la decisión final, porque se necesita delimitar adecuadamente las fronteras. Historia de la Ley N° 20.600 Página 446 de 1481 SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

c) El acto administrativo debe haber resuelto un procedimiento de invalidación administrativa.

En general. En este aspecto hay que distinguir entre **criterios de orden procesal y sustantivos.**

En **materia procesal**, el Tribunal ha interpretado que procede la reclamación en estudio, respecto de casos en que la Administración acoge, rechaza o declarada inadmisibles las solicitudes de invalidación. Asimismo, ha aceptado a trámite reclamaciones respecto de la resolución de la Administración que resuelve el recurso de reposición interpuesto respecto del rechazo o inadmisibilidad de la invalidación solicitada.²⁸

En **materia sustantiva**, el Tribunal, se ha referido a los siguientes aspectos: i. Entidad del vicio que hace primar el principio de conservación sobre el de legalidad. ii. Naturaleza de la invalidación, consistente en el retiro del sistema legal un acto viciado, efectuado por la propia Administración. iii. Efectos de la invalidación: efecto retroactivo y nulidad consecencial.

Fallo(s) que abordan el tema:

- R-34-2014
- Rol 10 y Rol 11, ambas 2013.
- R 5-2013

²⁸ En relación a lo recién anotado, hay que señalar que el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, difiere del criterio señalado y así lo manifestó en la causa Rol 10-2015, en la que se declaró incompetente para conocer de la resolución que resuelve la reposición interpuesta en contra de la solicitud de invalidación.

Señala el considerando 21 del fallo del Tribunal de Valdivia:

“Vigésimo primero: Que por lo anteriormente expuesto en el considerando decimoctavo, y en relación a la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 539/2014 de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos, de fecha 9 de septiembre de 2014, que resuelve no hacer lugar al recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 278/2014 de la misma Comisión de Evaluación Ambiental; no siendo procedente la interposición del recurso de reposición, tampoco procede su reclamación.”

Criterio Corte Suprema. No hay pronunciamiento al respecto.

Análisis en Concreto

Aspectos procesales. En cuanto a la procedencia de la reclamación del Art. 17 N° 8, respecto de la resolución que acoge, rechace o declare inadmisibles las solicitudes de invalidación, en la causa Rol R-34-2014, en el considerando 10° el Tribunal sostuvo:

“Décimo: Que, como se desprende de la norma antes mencionada, en materia ambiental se ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad jurisdiccional de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibles las respectivas solicitudes de invalidación, es posible reclamar ante el órgano jurisdiccional especializado. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso tercero de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario para impugnar el acto invalidatorio, y que eventualmente permite solicitar la nulidad de derecho público en el resto de los casos; en particular, cuando no se da lugar a dicha solicitud.”

En relación con el segundo aspecto procesal –procedencia de la reclamación respecto de la resolución que resuelve la reposición planteada a la Administración– el considerando 6° de la causa Rol 10-2013 señala:

“Sexto. Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnabile conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de “control de admisibilidad” respecto a la legitimación activa –que rechazó- [...]”

Aspectos sustantivos:

Entidad del vicio que permite que el principio de conservación ceda en favor del principio de legalidad.

El Tribunal sostiene que el vicio debe ser tal que no permita aplicar el principio de conservación debiendo el acto ser invalidado, primando el principio de legalidad.

Así, el considerando 46 del fallo Rol R-5-2013, dispone:

“Cuadragésimo sexto: Que, por último, este Tribunal estima necesario referirse brevemente a por qué no estamos ante un caso donde cupiera lo que la doctrina denomina "principio de conservación". De acuerdo con este principio, ciertas irregularidades no esenciales o no invalidantes son finalmente toleradas por el ordenamiento jurídico, como por ejemplo algún vicio procedimental de menor envergadura. De acuerdo a este principio, la conservación de los actos es un resultado práctico digno de protección jurídica que hace ceder al principio de legalidad, pero en el que el objeto de protección es la situación que el acto ha creado y no el acto mismo, pues éste sigue siendo ilegal. Además, este principio encuentra hoy un reconocimiento positivo en el inciso 2° del artículo 13 de la LBPA que dispone: "El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por su mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado". Sin perjuicio de todo lo anterior, es claro para este Tribunal que no nos enfrentamos a un vicio procedimental ni a una invalidación parcial y que la Resolución Exenta N° 894 adolece de un insalvable vicio sustantivo como ha quedado demostrado a lo largo de los considerandos anteriores;”

En cuanto a la naturaleza de la invalidación se trata del retiro del sistema legal -por parte de la Administración- de un acto viciado dictado por la misma autoridad, distinto de la revocación.

El Tribunal consigna este criterio en el considerando 42 del fallo R 5-2013, el que señala:

“Cuadragésimo segundo: Que es necesario aclarar que el poder o facultad de la Administración de invalidar sus actos, es diferente de la revisión o revocación. Esta última institución consiste en el retiro administrativo de un acto anterior propio, por causa de mérito, oportunidad o conveniencia. La distinción es importante, entre otras cosas, por los efectos que producen una y otra. Mientras la invalidación produce sus efectos ex tunc ("desde entonces"), es decir, a partir del acto invalidado, actuando de esta manera como una excepción a la irretroactividad, la revocación produce efectos ex nunc ("desde ahora"), es decir, solo "en adelante". En otras palabras, la invalidación implica volver al momento previo del acto anulado acarreando la ineficacia de los actos que -de forma necesaria- le sucedieron, a menos que estemos ante un caso de invalidación parcial. La revocación

o revisión, en cambio, deja subsistentes los actos realizados con motivo del acto revocado; no hay, por lo tanto, un efecto retroactivo en la revocación. El límite a ambas formas de extinguir actos administrativos está dado por la confianza legítima o la buena fe de terceros, cuestión ya abordada en el considerando quinto de esta sentencia;”

Efectos de la invalidación. Nulidad Consecuencial. En el mismo considerando antes reproducido, el Tribunal explica que la invalidación anula los efectos del acto, “*desde entonces*”, es decir, desde que el acto se dictó inicialmente por la autoridad, constituyendo una excepción al principio de irretroactividad. Por su parte, la revocación produce efectos “*desde ahora*”.

En la parte pertinente, el considerando 45 del fallo citado, señala “*Que si bien el efecto retroactivo o ex tunc de la invalidación -referido anteriormente- no aparece explícito en el artículo 53 de la Ley 19.880, existe acuerdo tanto en la jurisprudencia y doctrina nacional y comparada acerca de los efectos de la invalidación total. Esos efectos son reconocidos como "nulidad consecuencial", noción que está en estrecha relación con lo que se ha denominado en otras consideraciones de esta sentencia como la necesaria comunicabilidad o transitividad de la declaración de nulidad total de un acto administrativo en relación con los actos posteriores que se inserten dentro de un mismo procedimiento administrativo [...]*”

d) Decisión formal dictada por Organismos de la Administración del Estado con competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado a uno de ellos.²⁹

²⁹ El inciso segundo del Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 señala en lo que interesa en esta parte. “[...] toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con un de éstos [...]” Por su parte, el inciso segundo del Art 1 de la LOCBGAE, dispone. “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

En general: el Tribunal ha entendido el concepto de acto administrativo que hace pertinente la reclamación en un sentido amplio, esto es, no limitado a los señalados en el inciso segundo del Art. 3 de la LBPA.³⁰

Fallo(s) que abordan el tema:

R 5-2013

Criterio Corte Suprema: No se ha pronunciado al respecto.

Análisis en concreto: En cuanto a la condición de tratarse de un acto dictado dentro o en relación con un instrumento de gestión ambiental, el considerando. 25° de la causa R 5-2013, refieren:

“Vigésimo quinto: [...] Dicha Ley desarrolló varios otros instrumentos de gestión ambiental, tales como educación e investigación, normas de emisión, de calidad ambiental y planes de prevención o descontaminación. Pero claramente, el objetivo principal de la Ley N° 19.300, en esta materia, fue introducir la Evaluación de Impacto Ambiental como el instrumento de gestión más importante, dedicándole una importante extensión sustantiva (18 artículos) contenidos en el párrafo 2° del Título Segundo de la Ley llamado precisamente “Del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Es de notar que, inmediatamente a continuación del anterior, el mismo Título segundo de la Ley N° 19.300 incluyó el párrafo tercero”

Relativo a que se trate de una decisión formal de un Organismo del Estado, el Tribunal ha entendido que tal referencia no está limitada a lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 3 de la LBPA, sino que se puede tratar de decisiones contenidas en otro tipo de instrumentos, como los referidos en el inciso 6 del mismo artículo, es decir, ha optado por un criterio amplio del concepto.

Así lo ha consignado en el considerando 8° del fallo R 5-2013, al disponer:

³⁰ Artículo reproducido en cita 12 del presente trabajo.

“Octavo: Que de acuerdo con la definición del artículo 3 de la Ley N° 19.880, sobre bases del procedimiento administrativo que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante, Ley 19.880 o LBPA, indistintamente), se entiende por acto administrativo "las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública", y que "los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones". A la luz de esta definición, así como de aquellas otras que aporta la doctrina, la Resolución Exenta N° 894 es sin duda un acto administrativo y, dado su cuestionamiento en este juicio, es necesario someterlo al test de legalidad”

En cuanto a la historia de la ley, cabe señalar que la voz relativa a *“Órganos de la Administración con competencia ambiental”*, en segundo trámite en el H. Cámara había quedado redactada del siguiente modo:

“Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental, toda decisión formal que emita un organismo de la Administración del Estado que tenga consecuencias ambientales y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos.”³¹

En el tercer trámite constitucional el Senado rechazó la modificación aprobada por la Comisión Revisora, señalándose al respecto por el Diputado Burgos: *“[...] La redacción alternativa que aprobó la Cámara de Diputados se debe a que se quiso incluir a las Municipalidades, ya que muchos de los actos administrativos que ellas dictan tienen claro impacto ambiental”* [] *la Honorable Senadora señora Alvear manifestó que era importante mantener en esta disposición que la competencia del tribunal abarca también a todos los actos administrativos que tengan consecuencias ambientales o puedan generar un daño al medio ambiente”*. [] *El Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Rodrigo Benítez, señaló que mediante esta norma se busca la invalidación de*

³¹ Historia de la Ley N° 20.600 Página 1281 de 1481INFORME COMISIÓN MIXTA

*actos administrativos ambientales en razón de sus defectos de legalidad y no debido a sus posibles consecuencias ambientales, por lo que la mención a tal elemento no es apropiada”.*³²

2. Plazo de interposición en sede judicial

En general. El plazo de 30 días contemplado en el Art. 17 N° 8 es un plazo de días hábiles por ser uno de naturaleza administrativa.

Fallo(s) que abordan el tema

De los fallos analizados en el presente AFET, ninguno discurre sobre el tema en particular, pero a efectos de orden, se estima necesario dejar consignado el criterio del Tribunal al respecto.

Criterio Corte Suprema. Modificó el criterio inicialmente adoptado por el Tribunal.

Análisis en concreto. La norma del Art. 18 N° 7 de la Ley N° 20.600³³ es clara y por tanto el reclamante cuenta con 30 días para recurrir en sede ambiental desde que se le notifica la resolución por parte de la Administración en relación a su solicitud. La Ley nada dice en cuanto al modo de contabilizar dicho plazo. Por ello, el Tribunal inicialmente se amparó en el Art. 50 del Código Civil, e interpretó que se trataba de un plazo de días corridos.

Criterio Corte Suprema. En sentencia, Rol 7396-2016, sobre recurso de casación en el fondo, respecto de un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago –confirmando la extemporaneidad de la presentación de la reclamación en sede judicial– el máximo tribunal procede a casar de oficio la resolución recurrida, estableciendo que el plazo para recurrir en virtud del Art. 17 N° 8, es de días hábiles por ser uno de días administrativos. El plazo judicial del Art. 50 del Código Civil, rige una

³² *ibíd.*

³³ “Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: “(...) 7) *En el caso del número 8 quién hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación*”.

vez iniciada la instancia judicial, circunstancia que no ocurre, sino hasta que el tribunal se pronuncie sobre la admisibilidad de la reclamación. En dicho fallo, la ministra Egnem, concurre con una prevención, fundando su voto en los artículos 47 y 66 del C.P.C., es decir, considerando el plazo como de días hábiles judiciales.³⁴

3. Legitimación activa en sede judicial.

En general. El Tribunal ha entendido que, para ser legitimado en sede judicial ambiental, bajo la premisa de “*directamente afectado*” que refiere el Art. 18 N° 7 de la Ley N° 20.600,³⁵ hay que tener comprometidos derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo. En relación a éstos últimos puede tratarse de intereses individuales o colectivos.

Fallo(s) que abordan el tema:

- R-10 y R-11, ambas 2013
- R-53-2014

³⁴ a) Se previene que la Ministro señora Egnem concurre a la actuación de oficio teniendo para ello presente las siguientes consideraciones:

Que, atendido que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no refiere expresamente la naturaleza del plazo para interponer la reclamación en él contemplada y a falta de norma expresa que regule la materia, deben aplicarse supletoriamente las disposiciones de los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil por expresa disposición del artículo 47 del primer texto normativo antes citado. Dentro de la normativa que se debe aplicar supletoriamente se encuentra el artículo 66 que preceptúa que los términos de días se entienden suspendidos durante los feriados.

b) Que por lo anteriormente razonado debe concluirse que el plazo de 30 días para deducir la reclamación contra la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación del acto administrativo de carácter ambiental, es de días hábiles, entendiéndose por inhábiles los días domingos y festivos, pues tal plazo tiene el carácter de judicial, desde que se encuentra establecido para recurrir ante la jurisdicción y, en consecuencia, se rige por las normas establecidas a su respecto en el Código de Procedimiento Civil.

c) Que, asentado lo anterior, se debe precisar que al computar el plazo en la forma consignada precedentemente igualmente resulta que la reclamación incoada en autos fue interpuesta dentro de plazo.

³⁵ Art. 18 N° 7 Ley N° 20. 600.Ver Cita 33.

Criterio Corte Suprema. Ver lo que se señala en el número 4 siguiente de este capítulo.

Análisis en concreto: Para analizar este tema, hay que recurrir a lo dispuesto en el Art. 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, disposición que consagra quienes son legitimados activos en sede judicial. En relación al numeral 7° se dispone:

“7) En el caso del número 8 quién hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”

En cuanto a los legitimados para recurrir, la norma se sitúa en dos hipótesis: La primera, consistente en ser el reclamante el solicitante de invalidación en sede administrativa, situación que no produce problemas pues resulta de fácil aplicación y naturalmente está referido al caso de “[...] a solicitud de parte [...]” señalado en el Art. 53 de la LBPA.

La segunda hipótesis, está referida al directamente afectado por la resolución.

Así, el Tribunal, en el fallo R-10-2013, considerando 26 refiere:

“[...] En este último caso, al no haber acreditado SQM en sede administrativa ni tampoco ante este Tribunal la afectación de un interés individual o colectivo de naturaleza ambiental en los términos ya señalados en esta sentencia, no se ve cómo puede considerarse directamente afectado en los términos exigidos por el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, teniendo como única vinculación con la Resolución Exenta N° 78 el que no se hayan acogido los argumentos contenidos en una solicitud de invalidación que, por lo demás, no estaba legitimado para requerir.”

Asimismo, el considerando 11 del fallo Rol R-53-2014³⁶ señala:

“[...] La segunda hipótesis se refiere a aquellos casos en que el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante, es decir, compromete derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo.”

³⁶ Ver Anexo del presente trabajo.

4. Interés y plazo para recurrir en sede administrativa.

En general: Para ser legitimado activo en sede administrativa se debe contar con un derecho subjetivo o con un interés (individual o colectivo) cualificado. Dicho interés no requiere ser de naturaleza ambiental y basta con fundamentarlo, no requiriendo ser acreditado. En esta materia se aplica íntegramente la LBPA, en especial el artículo 21 ya citado en este trabajo.

Fallo(s) que abordan el tema:

- R-10-2013
R-53-2014 y
- R-63-2015

Criterio Corte Suprema. El criterio antes referido, fue adoptado por el Tribunal, luego que la Corte Suprema se pronunciara al respecto en el fallo de casación la causa R 10-2013, según se explica a continuación.

Análisis en concreto. Inicialmente el Tribunal Ambiental interpretó que el interés que debía esgrimirse en sede administrativa, solicitando invalidación, debía ser uno de naturaleza ambiental y que éste debía acreditarse.

Cabe aquí explicar que el Tribunal ha debido analizar el interés exigido en sede administrativa, en todas aquellas reclamaciones en que la Administración ha rechazado o declarado inadmisibles la invalidación solicitada, amparada en la *falta de legitimación activa del peticionario por no contar con un interés cualificado*

En la sentencia de casación Rol 21.547- 2014³⁷, la Corte Suprema deja establecido que la legitimación para efectos del procedimiento de invalidación en sede administrativa, debe entenderse bajo la LBPA y por ello le reprocha al Tribunal haber establecido exigencias no previstas en la

³⁷ Ver Anexo del presente trabajo.

misma. Lo anterior, referido a la exigencia que planteó el fallo recurrido (Rol 10-2013), en cuanto a que el interés en sede administrativa tenía que ser uno de “*naturaleza ambiental*”.

Señala la Corte:

“Vigésimo octavo: Que, en consecuencia, si bien es posible constatar que el fallo atacado, en alusión conjunta a los derechos subjetivos e intereses, cuya titularidad es necesario esgrimir para la consideración de ser legitimado activo en la solicitud de invalidación de la RCA, concluyó -también sin distinguir si el interés invocado habría de ser entendido en su dimensión de individual o colectivo-, que el mismo debía ser de naturaleza ambiental, lo que desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante. [...]”

En el mismo fallo, la Corte Suprema aclara que no es preciso contar con un derecho subjetivo afectado, bastando un interés afectado, señalando en el considerando Vigésimoséptimo:

“[...] En el contexto del presente análisis resulta ilustrativo consignar que la doctrina, a propósito de la eficacia de las normas de contenido ambiental y de la intervención de los particulares especialmente en lo que toca al interés requerido, ha razonado que no es preciso un derecho subjetivo lesionado, bastando para tener legitimación poseer un interés legítimo en la anulación [...]”

Finalmente, en el considerando 24° del fallo citado, la Corte cuestiona al Tribunal no haber aclarado si se trataba de un interés individual o colectivo el esgrimido por el solicitante; y también le reprocha que el interés, más que *acreditarse*, como señaló el Tribunal en su sentencia, debe fundamentarse.

38

³⁸ Vigésimo cuarto: Que en lo que concierne a la Resolución N° 73, materia de la reclamación planteada en autos y, en primer lugar, entrando derechamente al análisis del tercer capítulo de nulidad sustancial con miras a una mejor ordenación del fallo, preciso es destacar que el núcleo central de la impugnación aquí desarrollada dice relación con la forma verbal “acreditar” que emplea la sentencia en revisión cuando concluye que la reclamante carecía de legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA en sede administrativa, por no haber “acreditado” un interés de naturaleza ambiental.

En cuanto al plazo para recurrir en sede administrativa el Segundo Tribunal Ambiental, ha entendido se trata del mismo plazo de dos años referidos en el Art. 53 de la Ley N° 19.880 y por tanto en los casos en que la solicitud de invalidación se ha interpuesto muy próxima a la fecha de cumplimiento de dicho plazo, ha compartido el criterio de la Administración, rechazado también la respectiva reclamación. El fallo Rol 63-2015, que es abordado en este trabajo, discurre sobre dicho plazo.

Así en el considerando 31 del fallo Rol 63-2015, se señala:

“Trigésimo primero: Que, a propósito de solicitudes de invalidación presentadas ocho o trece días hábiles antes del plazo de dos años consignado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la jurisprudencia ha sido unánime en considerar legales las resoluciones que, en estos casos, declaran inadmisibles dichas solicitudes de invalidación por insuficiente tiempo para llevar adelante el respectivo procedimiento. Así, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso a propósito de una situación similar -quedando ocho días hábiles para cumplirse el plazo de dos años tantas veces mencionado- ha señalado que: “De otro lado, si bien de acuerdo al principio de conclusividad a que recurren los actores para sostener su acción la administración debe emitir un pronunciamiento de fondo, ello ha de compatibilizarse con el principio de economía procesal de acuerdo al cual, encontrándose ad portas de caducar la facultad en comento, lo que no permitía

Sin embargo, para descartar y desestimar este rubro del recurso basta consignar que **no obstante que el término utilizado en la sentencia realmente no resulta ajustado a la naturaleza de la conclusión alcanzada por la autoridad administrativa en la sede de un estudio de admisibilidad de la solicitud** –como efectivamente aconteció-, lo cierto es que al margen de lo que más adelante se expresa en relación a la calidad o entidad del interés requerido, **el examen de admisibilidad tendiente a evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, ha de exigir, a lo menos, la descripción del interés que mueve a la parte y el contenido que hace posible definir su entidad, presupuesto básico del todo ausente en la solicitud de invalidación** en la que sólo se hizo referencia a la norma que se estimó aplicable, misma situación evidenciada en el recurso de reposición. El presupuesto recién aludido –de dotar de contenido y fundar adecuadamente el interés hecho valer-, resultaba indispensable como quiera que la solicitud invalidatoria persigue poner en movimiento un procedimiento tendiente a desvirtuar la presunción de legalidad, validez y legitimidad de que está dotado per se un acto administrativo.

En las condiciones recién expuestas fue que la autoridad administrativa decidió desestimar la pretensión por falta de legitimación de SQM, de modo que el conflicto en análisis no dice relación con un problema de “acreditar” hechos, o con la determinación de la carga de la prueba, como se sostiene en el recurso, **sino de haber carecido la pretensión del fundamento básico que justificara reconocer legitimidad al solicitante para dar curso al procedimiento administrativo.”**

adoptar una resolución siguiendo el procedimiento legal, la decisión cuestionada resultaba la más idónea, en consecuencia razonable y por consiguiente tampoco es arbitraria” (considerando sexto, Rol N° 1890-2012)”.

Revisada la historia de la Ley N° 19,880, cabe consignar que originalmente el plazo establecido para solicitar la invalidación a la autoridad administrativa *era de cuatro años habiéndose rebajado* a raíz de una indicación suscrita por los Diputados, señora Caraball y por los señores Becker, Egaña, Pérez, Víctor y Varela.

Así, el Diputado Víctor Pérez, en la discusión en sala, señaló al respecto: “[...] *Pero queremos hacer presente, con mucha fuerza, que el artículo 53 nos preocupa, aunque se haya rebajado el plazo de cuatro años a dos años. Es válido el argumento que planteó el ministro -quiero recogerlo, porque fue una de los motivos que nos llevó a aprobar la indicación sobre los dos años-, en el sentido de que hoy la invalidación de los actos de la administración no está regulada. Incluso, hay casos en que se ha pedido por 20 o 25 años a los tribunales de justicia*”.³⁹

5. Instituto del Agotamiento Previo de la Vía Administrativa. Aplicación a la reclamación del Art. 17 N° 8 Ley N° 20.600 (referido a la circunstancia de que la Administración debe primeramente conocer de la invalidación para que pueda reclamarse en sede judicial)

Concepto. El principio o institución en análisis, está referido a la manera en que se relacionan y compatibilizan los recursos administrativos y judiciales. Se ha señalado “[...] *no es otra cosa, entonces que aquellas exigencias o requisitos para acceder al a la justicia administrativa que implica agotar los recursos o instancias que resulten procedentes dentro de la Administración, respecto de*

³⁹ Historia de la Ley N° 19.880 Página 350 de 453.DISCUSIÓN SALA

*la actuación que el interesado estime le causa perjuicio, y sin cuya concurrencia el tribunal desestimaré la demanda*⁴⁰.

Desde ya, hay que señalar que en la doctrina existen dos posturas. Los partidarios del agotamiento previo, postulan que se trata de una segunda oportunidad para que la Administración evalúe sus decisiones y que lo importante es que el acceso a los tribunales judiciales esté garantizado.⁴¹

La posición contraria, se apoya en la idea de que los administrados no tienen por qué recurrir primeramente ante la misma Administración, sobre todo, considerando las pocas posibilidades de que aquella, modifique el criterio ya establecido en el acto que ahora se le cuestiona.⁴²

Se señala también, que el agotamiento previo, atenta contra la garantía de la tutela judicial efectiva, consagrada explícitamente en nuestra Constitución, en el numeral 3 del Art. 19 de la CPR.⁴³

Consagración Normativa. Nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de otras legislaciones (española, argentina, etc.) no contempla la exigencia de agotar previamente la vía administrativa. La regla general es que el administrado ejerce un derecho de opción.⁴⁴

En efecto, el Art. 54 de la Ley N° 19.880⁴⁵ otorga al administrado la alternativa de optar acerca de la sede en la cual reclamar. El límite está en que, presentado el recurso en una, no se puede recurrir en la otra, en tanto la primera no haya resuelto.

⁴⁰ Betancourt, Solar Ricardo A. El agotamiento de la vía administrativa previa en el derecho chileno. El artículo 54 de la Ley N° 19.880 y el régimen en los procedimientos especiales. Trabajo de Magíster. Universidad Austral de Chile. Pág. s/n

⁴¹ Ídem

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Art. 54. Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.

Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional.

Ahora bien, en el caso particular de la reclamación del Art. 17 N°8, el legislador estableció que para recurrir en sede judicial debe primeramente solicitarse la invalidación en sede administrativa.

Revisada la Historia de la Ley N° 20.600, conviene destacar lo señalado por el profesor Cordero, invitado a la sesión de las comisiones unidas de Constitución y Medio Ambiente del H. Senado, donde refirió “[...] Agregó que la norma residual del numeral 9,⁴⁶ por aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, requiere que previamente se solicite la invalidación ante la Administración y solamente después de ello se puede ir al tribunal. Sobre este aspecto, señalo que la evidencia demuestra que muchísimos casos de ilegalidad flagrante e incumplimiento se resuelven en la Administración antes de llegar al tribunal. Insistió en que no se podría impugnar directamente la ilegalidad de la resolución administrativa ante el tribunal. Sería preciso, en primer lugar, agotar el recurso invalidatorio previo, porque la competencia del tribunal está dada precisamente para intervenir después de la decisión administrativa definitiva; la competencia del tribunal, reitero, surge precisa e inevitablemente, después de agotar la vía administrativa.”⁴⁷

En todo caso, el tema no estuvo exento de discusión y la posición contraria en el sentido de poder recurrir directo al Tribunal Ambiental, fue sostenida por el profesor Tavolari, también invitado a la referida comisión, quien señaló: “[...] aseguró que en este punto debe adoptarse una decisión entre el criterio consagrado en la Ley de Procedimientos Administrativos y la alternativa de recurrir directamente a los tribunales. En su opinión, siempre la primera opción tiene que ser la jurisdiccional, esto es, que nada puede excluir el acceso directo a jurisdicción y no obligar al afectado a pasar por instancias administrativas.” [...] Sostuvo que lo normal será que la autoridad que adopto una decisión, cuando se impugne ante ella ese acto administrativo por vía de la reposición, va a

Este volverá a contarse desde la fecha en que se modifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo.

Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión.

⁴⁶ Tal como se ha señalado, la indicación que da origen a la competencia del Art. 17 N° 8, inicialmente correspondió al numeral 9 del mismo artículo.

⁴⁷ Historia de la Ley N° 20.600 pág.418 de 1481SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS.

mantener su criterio. Mientras tanto el afectado quedaría supeditado al agotamiento de la gestión administrativa, solución que no comparte.”⁴⁸

6. Preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300

En general. El Tribunal ha adherido a la institución del agotamiento previo de la vía administrativa, en el contexto del régimen recursivo especial creado por la Ley N° 19.300 en el caso de reclamaciones respecto de la resolución de calificación ambiental dictada en el marco de un procedimiento de evaluación o de declaración de impacto ambiental.

Fallo(s) del Tribunal que abordan el tema.

- Rol 34-2014
- R 63-2013

Criterio Corte Suprema: Adecuó el criterio inicial del Segundo Tribunal Ambiental estableciendo la preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300.

Análisis en Concreto: Para analizar esta institución en relación con la reclamación en estudio, es necesario, tener presente lo dispuesto en los artículos 20, 29, 30 y 30 bis de la Ley N° 19.300, que contienen las reclamaciones administrativas especiales en contra de la RCA, en relación con los numerales 5, 6 ,8 inciso final, todos del Art. 17 de la Ley N° 20.600, que consagran las reclamaciones judiciales respecto de aquellas.

De dichos artículos se distinguen las siguientes dos situaciones:

⁴⁸ Historia de la Ley N° 20.600 p+ag.418 de 1481SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS.

a) El responsable del proyecto, frente al rechazo la RCA, o imposición de exigencias adicionales, puede reclamar ante el Comité de Ministros o ante el Director Ejecutivo del SEA según corresponda. En contra de dicha resolución, procede reclamo ante el Tribunal Ambiental.

b) En el caso de los terceros observantes, cuando las observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en la RCA, procede reclamo ante las autoridades referidas según se trata de un EIA o DIA, y posterior reclamación en sede jurisdiccional ambiental.

En relación a lo anterior, el Tribunal ha desarrollado los siguientes criterios:

i. Al titular y/o tercero PAC les está vedado interponer reclamación en virtud del Art. 17 N° 8 basado en las mismas pretensiones respecto de las cuales han recurrido o pudieron recurrir en virtud de los números 5 y 6 del Art. 17 de la Ley N° 20.600.

ii. Con respecto a quienes no recurrieron pudiendo hacerlo, se aclara se trata de una sanción por haber precluído el derecho, debiendo así declararlo el Tribunal y

iii. Titular y tercero PAC siempre podrán reclamar en virtud del Art. 17 N° 8 en estudio, cuando invoquen pretensiones que no pudieron esgrimirse bajo el régimen especial al que venimos aludiendo, (caso en el que pasarán a tener la calidad de terceros ajenos) y también por supuesto en el caso que la autoridad administrativa haya procedido a invalidar de oficio.

Los criterios antes referidos han sido plasmados por el Tribunal en los considerandos 22, 23 y 24 de la causa R-63-2015, cuando señala:

“Vigésimo Segundo. Que, en efecto, esta regla impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de la citada norma es decir -los reclamantes PAC y el titular del proyecto- soliciten invalidación y reclamen de lo resuelto en virtud del numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600, haciendo valer las pretensiones y los argumentos que podrían haber alegado mediante las reclamaciones contenidas en los referidos numerales 5) y 6) [...]”

“Vigésimo Tercero. Que, es relevante para este caso, tener en cuenta que la regla busca evitar un nuevo pronunciamiento respecto de pretensiones y fundamentos que hayan sido resueltos en el fondo por un órgano jurisdiccional a propósito de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación del titular o una reclamación PAC. Por su parte, la imposibilidad que fija la regla de impugnar judicialmente a través del numeral 8) cuando han transcurrido los plazos para interponer las reclamaciones de los numerales 5) y 6) sin que se hayan deducido, razona en base a la preclusión de la oportunidad de los reclamantes PAC y del titular para reclamar de la decisión del Comité de Ministros con respecto a las materias que podrían haber alegado en base a estos últimos numerales”

“Vigésimo cuarto. Que, como se desprende de lo señalado precedentemente, esta regla del artículo 17 N° 8 inciso final, no alcanza a terceros ni tampoco se aplica a la invalidación de oficio. Los terceros, por tanto, podrían solicitar la invalidación y posteriormente reclamar judicialmente en virtud del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y también la autoridad podría invalidar de oficio. Con todo, en ambos casos, las pretensiones y fundamentos de la invalidación no deben haber sido resueltos en el fondo por órgano jurisdiccional alguno, a consecuencia de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación PAC o una reclamación de un titular, puesto que de otra forma se analizarían las mismas pretensiones y los mismos fundamentos dos veces [...]”

Criterio Corte Suprema: Al acoger el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Tribunal en la reclamación, R 5-2013, la sentencia de reemplazo del máximo tribunal consagra la preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300, sistema que exige el agotamiento previo de la vía administrativa.

Así, el considerando 10° de la sentencia de reemplazo del Rol 7451-2013, al respecto señala:

“Décimo: Que en estas condiciones resulta evidente que el régimen relativo a la competencia de este Tribunal ha sido diseñado por el legislador entendiendo que, como todo contencioso-administrativo, su objeto consiste en la revisión judicial de la actividad de la autoridad administrativa, de lo que se sigue que para alcanzar tal cometido previamente se deben haber llevado a término los procedimientos administrativos previstos por el legislador, incluyendo entre ellos, como es evidente, aquel referido a la reclamación que procede ante el Comité de Ministros establecido en

los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300. Sólo una vez que dicha reclamación haya sido conocida y resuelta por dicho Comité podrá intentarse la vía jurisdiccional, que ha de iniciarse ante el Tribunal Ambiental y que, eventualmente y sólo entonces, podrá llegar al conocimiento de la Corte Suprema mediante los recursos establecidos al efecto.”

Finalmente, en la causa R 34-2015, el Tribunal, tomando la interpretación establecida por la Corte Suprema en el fallo comentado, señala:

“Duodécimo: Que, de las disposiciones antes mencionadas, se observa con claridad que el sistema recursivo especial en materia ambiental se construye en función del agotamiento de la vía administrativa. Lo anterior se traduce en la necesidad que los órganos allí establecidos –Director Ejecutivo del SEA o Comité de Ministros- se pronuncien sobre las reclamaciones interpuestas, ya sea por el Titular o las personas naturales o jurídicas que hayan presentado sus observaciones, para que la intervención jurisdiccional sea requerida [...]”

7. Aplicación del agotamiento previo a la reclamación del tercero ajeno.

En general: El Tribunal ha establecido que lo relevante para aplicar o no el agotamiento previo a la reclamación del tercero ajeno, es analizar el fundamento de la pretensión invocada por éste. Así, esgrimida por aquel la misma pretensión sostenida en sede administrativa por el titular o tercero observante, se debe rechazar la reclamación, a fin de evitar decisiones contradictorias.

Fallo(s) que abordan el tema:

- R-34-2014

Criterio Corte Suprema. No se ha pronunciado.

Análisis en concreto: El Tribunal en la causa R-34-2014⁴⁹ razona sobre la necesidad de aplicar una especie de agotamiento previo, en el caso de tratarse de las mismas pretensiones a fin de evitar decisiones contradictorias

Así el considerando 20 de la causa R 34-2014 dispone:

“Vigésimo: Que, junto a CODESA, ha concurrido ante este Tribunal el señor Patricio Segura Ortiz en cuanto persona natural quién, a diferencia de CODESA, no fue reclamante PAC. Que no obstante ser dicha diferencia algo importante, se ha establecido a lo largo de la sentencia que el criterio que debe orientar la resolución del caso de autos es que la vía recursiva especial de la Ley N° 19.300 prevalezca por sobre la impugnación general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. En ese sentido, se desprende que lo relevante para definir la correcta vía recursiva es el contenido de la pretensión. Como se ha demostrado, aunque no haya sido reclamante PAC, la pretensión del señor Segura ha sido previamente hecha valer en sede administrativa en la Reclamación PAC de CODESA, cuya resolución aún se encuentra pendiente.”

En relación a lo anterior, cabe citar un fallo reciente de la Corte de Apelaciones de Santiago Rol 2-2016, en el cual, conociendo en apelación de la resolución del Segundo Tribunal Ambiental (Rol R-99-2016) que declaró inadmisibile la reclamación por existir recursos administrativos pendientes, revoca la misma, señalando que lo que corresponde es la suspensión del procedimiento. En lo medular el fallo citado señala “[...] que la presentación de recursos administrativos pendientes, no le impide al Tribunal pronunciarse acerca de un reclamo ambiental, sino que posterga su conocimiento hasta mientras no se resuelvan los referidos recursos, evento que lo habilita para resolver conforme a derecho sobre el citado reclamo”

8. Tratamiento de la Reclamación del tercero ajeno, existiendo pendiente resoluciones judiciales en el marco del régimen de impugnación especial de la Ley N° 19.300

⁴⁹ Ver Anexo del presente trabajo.

En General El Tribunal ha resuelto que lo medular es distinguir si se invocan las mismas o diferentes pretensiones de las esgrimidas en sede judicial por el titular o tercero PAC.

Fallos que abordan el tema.

- R 63-2015.

Criterio Corte Suprema. No se ha pronunciado.

Análisis en concreto: En relación a lo anterior, el considerando 28 de la causa R 63-2015, es claro al señalar que habrá que estar al fundamento de la pretensión esgrimida, concluyendo que el Tribunal Ambiental será competente para conocer de la reclamación presentada, exclusivamente, cuando se trate de pretensiones distintas.

Así señala:

“Vigésimo Octavo: Que, a modo de conclusión, si bien existe un régimen de impugnación especial para las resoluciones que resuelven las reclamaciones administrativas en contra de una RCA, establecido tanto para el titular del proyecto como para los reclamantes PAC, aquel no impide que un tercero pueda impugnar dichas resoluciones a través de una solicitud de invalidación ni su posterior reclamación ante el Tribunal. Con todo, ello no será posible si las pretensiones y fundamentos hechos valer por el tercero fueron abordados por un órgano jurisdiccional en virtud de ese régimen de impugnación especial, lo que no sucede en el caso de autos, de manera tal que este Tribunal es plenamente competente para conocer estas materias, y así se declarará.”

Capítulo III. Naturaleza y Origen de la Reclamación establecida en el Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

En el presente capítulo, se revisan los siguientes aspectos: 1. Historia de la Ley N° 20.600, 2. Opinión de la Doctrina, 3. Criterio del Tribunal Ambiental. 4. Teoría esbozada por el ex ministro Pedro Pierry, hoy adoptada por la tercera sala de la Corte Suprema. Explicación y Crítica.

1. **Historia de la ley.** En el Segundo Informe de las Comisiones Unidas de Constitución y de Medio Ambiente, del H. Senado hay constancia que al iniciar la discusión sobre la indicación del Ejecutivo N° 34- B- 1, sobre competencia de los Tribunales Ambientales, intervino el profesor Cordero en relación a la del 17 N° 9 (número que en ese momento tenía la competencia en estudio), señalando.

"[...]Informó que en esta materia la Comisión Técnica acogió dos sugerencias que se habían formulado al Ejecutivo en la etapa anterior, durante las observaciones del proyecto: "(...) y, la segunda, admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informo, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De ese modo, concluyo, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones del tribunal."⁵⁰

2. **Doctrina** En cuanto a la doctrina el profesor Luis Cordero Vega, refiere que en cuanto a los contenciosos administrativos existen cinco tipos diferentes, y señala que "(...) el contencioso del Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 es de aquellos denominados "contenciosos de nulidad", los que tienen por propósito que el juez señale la ilegalidad de un acto administrativo y, en consecuencia, declara la nulidad del acto respectivo. Tradicionalmente señala, la acción que lo representa, es el abuso de poder."⁵¹

⁵⁰ Segundo Informe de Comisiones Unidas Historia de la Ley N° 20.600 pág. 414.

⁵¹ Cordero Vega, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Editorial La Ley, 2nda Edición, pág. 618

Asimismo, Cordero Vega, señala: *“Una cuestión adicional sucede cuando el juez conoce de la reclamación en contra de la decisión administrativa que termina un procedimiento administrativo de invalidación establecido en el inciso final del Art. 53 de la LBPA. En tal caso, el juez tiene plena competencia para verificar el fondo de la cuestión debatida en ese procedimiento administrativo de nulidad, de manera que podría recalificar la decisión adoptada por la Administración al momento de resolver el asunto a consecuencia de que lo que se debate en ese procedimiento es la legitimada del acto administrativo.”*⁵²

Más interesante aún, resulta la afirmación del mismo Cordero en cuanto a: *“Ese criterio siguió la Ley N° 20.600 al establecer la competencia del Tribunal ambiental en los casos de reclamaciones de los procedimientos administrativos que recaigan en las solicitudes de invalidación de actos administrativos ambientales.”*⁵³

3. Criterio del Tribunal Tal como se ha referido en las fichas respectivas, el Tribunal ha entendido que se trata de una reclamación de carácter general o residual respecto de una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental; la que en su caso exige el agotamiento previo de la vía administrativa como se ha explicado, y que en ningún caso faculta a los tribunales ambientales para sustituir a la Administración en la dictación del acto invalidatorio.

4. Teoría esbozada por el ex ministro Pedro Pierry, hoy adoptada por la tercera sala de la Corte Suprema. Explicación y Crítica.

A. Concepto.

Invalidación Propia.

⁵² Ibid. 619.

⁵³ Idem

El ex Ministro de la Corte Suprema Pedro Pierry, denomina así a la invalidación contemplada en el Art. 53 de la Ley N° 19.880, esto es, la posibilidad de solicitar a la Administración que invalide un acto por ser contrario a derecho dentro del plazo de dos años. En ese contexto, solamente procede reclamo judicial en caso de que la Administración acoja la invalidación y dicte el respectivo acto invalidatorio. En caso de rechazo o declaración de inadmisibilidad, no hay recurso ante los tribunales de justicia.

Ahora bien, se le denomina invalidación propia, para distinguirla de la del Art. 53 de la LBPA, toda vez que se establece que en caso de que la autoridad administrativa invalide el acto, el derecho a recurrir se traslada desde los tribunales ordinarios al tribunal ambiental respectivo y ello en el plazo de 30 días desde que se notifica la resolución invalidatoria. Por tanto, señala Pierry, lo único que cambia, es el juez competente y el plazo para recurrir judicialmente.⁵⁴

En cuanto a los legitimados activos, Pierry sostiene que este tipo de invalidación estaría vedada para el responsable del proyecto y terceros intervinientes, por expresa mención del Art. 17 N° 8. *“[...] resulta coherente que se excluya de la invalidación del artículo 53 al titular y a los terceros intervinientes, quienes ya tuvieron todas las instancias para entablar los recursos administrativos y contenciosos administrativos que señalan los números 5 y 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600, por lo que sería sobreabundante que la administración volviera sobre tales actos si ya tuvo oportunidad de revisarlos”*.⁵⁵

En nuestra opinión, lo anterior es efectivo, salvo se haya invalidado de oficio, en cuyo caso sí tienen derecho los terceros observantes PAC y el titular. De lo contrario, la norma que propone Pierry no tendría sentido. En efecto señala por una parte que no afecta al titular ni a terceros participantes y por otra, para los terceros ajenos, desarrolla la invalidación impropia que se detalla a continuación.

⁵⁴ La única manera de entender la afirmación en cuanto a que “cambia el plazo”, es interpretar que Pierry utiliza la expresión para significar que la invalidación propia tendría un plazo de 30 días frente a la invalidación general ante los tribunales ordinarios, la que no cuenta con un plazo determinado dentro del cual haya que entablar la respectiva acción.

⁵⁵ Considerando Décimo del Fallo de Casación Rol 11.512-2015 y en el numeral Cuarto de la prevención efectuada por Pierry en el fallo de Casación Rol 23.000-2014.

Invalidación Impropia.

A su turno, la teoría de la invalidación Impropia, pretende sostener que lo dispuesto en el Art.17 N° 8 de la Ley N° 20.600, no es invalidación, sino que se trata de *un recurso de ilegalidad especial*, en el cual los terceros ajenos al procedimiento ambiental, ya sea que se les acoja o rechace la solicitud de invalidación (reclamo de ilegalidad) pueden recurrir al Tribunal Ambiental en virtud del Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

En cuanto al plazo para recurrir en sede administrativa, en principio Pierry establece 30 días, pero también esboza la idea de que, para los intervinientes en el procedimiento ambiental, el plazo para recurrir ante la Administración, pudiera ser de sólo cinco días, asimilándolo a una especie de reposición.

B Argumentos en los que se sostiene la teoría.

Pierry señala que el 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no es simplemente una invalidación idéntica a la del Art. 53 de la Ley N°19.880, donde solamente cambia el juez competente, sino que se trata verdaderamente de un recurso de ilegalidad, destinado a ser utilizado por los terceros que no fueron parte del procedimiento administrativo ambiental.

Señala que el término invalidación se presta a confusión, pero que revisada la historia de la Ley N° 20.600, se confirmaría el concepto de recurso que se quiso dar a la norma. Además, queda en evidencia, según el Ministro, que el recurso es tanto para el afectado con la invalidación cómo para aquel a quién que se la negaron, a diferencia de lo que ocurre con la invalidación “propia” ya referida.

Otro de los argumentos que señala, para corroborar que estamos frente a dos instituciones diferentes (invalidación y recurso de legalidad) es la redacción del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, el que al referir la voz “*potestad invalidatoria del artículo 53*” es claro que no se

está refiriendo la norma a la invalidación general del Art. 53 de la Ley N° 19.880, pues en ese caso habría bastado con referirse a: “potestad invalidatoria” a secas.⁵⁶

C. Fallos en que se ha recogido la Teoría de Pierry.

1. La teoría se esboza por primera vez y como voto de prevención de Pierry, en el fallo de casación de la Corte Suprema Rol 23000-2014, de 22 de abril de 2015, respecto de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol 16-2013 en la cual se rechazó la pretensión de terceros que reclaman en virtud del 17 N° 5 de la Ley N° 20.600.

El Tribunal declaró que los terceros carecían de legitimación activa, por cuanto en primer lugar, invocaron una norma reservada para los titulares del proyecto y enseguida, porque los terceros no agotaron la vía administrativa para reclamar judicialmente, toda vez que no solicitaron la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 en sede administrativa.

El fallo de casación confirma la correcta aplicación de la normativa por parte del Segundo Tribunal Ambiental. En el voto de prevención Pierry desarrolla su teoría, pretendiendo explicar a los reclamantes vencidos, que la única vía que tenían para objetar la resolución que declaró admisible la RCA del proyecto, era la “invalidación impropia” del Art. 17 N° 8 de la Ley 20.600 que ya hemos explicado.

2. Enseguida en el fallo de casación, Rol 11.512-2015, de 12 de mayo de 2016, interpuesto en contra de una sentencia del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol 10-2015; la Corte rechaza los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos, sosteniendo que la solicitud de invalidación fue extemporánea, por haberse interpuesto con posterioridad a los 30 días de publicado

⁵⁶ “En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido.”

el acto respectivo, lo que hace que el Tribunal Ambiental no sea competente para entrar a conocer de la respectiva reclamación.

En dicha sentencia hay un voto en contra de la Ministra Egnem fundado en que el criterio aplicado por la sala, estarían agregando restricciones no contempladas en la ley.

3.- Recientemente, el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia en Rol 31-2016, amparándose en la Teoría del Ministro Pierry, rechaza la reclamación del tercero ajeno por extemporánea, En efecto, los solicitantes de la reclamación son terceros no participantes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 y el Tribunal les aplica el plazo de 30 días para recurrir ante la Administración, contados desde la dictación de la resolución cuya invalidación solicitan, señalando que claramente resulta extemporánea la solicitud presentada.⁵⁷ El referido fallo de Valdivia, ha sido recurrido de casación ante la Corte Suprema,⁵⁸ con la particularidad que esta vez el ministro Pierry no integra dicha Sala,⁵⁹ por lo que será interesante ver qué postura toma la Tercera sala al respecto.

4. Fallo de Casación Rol 16.263-2015, en cuya virtud, la Corte acoge una de las causales de nulidad esgrimidas, y dicta sentencia de reemplazo en la causa del Segundo Tribunal Ambiental, Rol 53-2014, sentencia que es objeto de análisis en el presente AFET. En este caso a diferencia del de Valdivia, la Corte discurre que los solicitantes de invalidación y posteriores reclamantes no poseían acción para recurrir ante la Administración pues se trató de un caso de “invalidación propia”, es decir ,se recurre de un acto después de los 30 días de dictado y cómo la Administración rechazó la

⁵⁷ Así en el considerando del fallo de primera instancia del Tribunal de Valdivia se señala.

”(..) Por lo tanto, habiéndose ejercido la solicitud de invalidación administrativa con fecha 2 de diciembre de 2014, respecto de la Resolución Exenta N| 037/2014, de 07 de febrero de 2014, este Tribunal dará lugar al rechazo de la acción, conforme lo sostenido por el Tercero, basándose en que el ejercicio de la impugnación administrativa que dio lugar a la presente causa es extemporáneo, pues dicha impugnación debió ser ejercida dentro del plazo de 30 días , y en cambio lo fue en un plazo de 9 meses y 25 días”. Dicho considerando en sus párrafos anteriores reproduce parte del considerando 12 del fallo de la Corte Suprema Rol N° 11.512-2015 uno de los primeros en plasmar la teoría como voto de la Sala y no una prevención.

⁵⁸ Autos Rol 47629- 2016)

⁵⁹ El ministro Pierry cesó en el cargo el pasado 30 de abril por haber llegado a la edad máxima que la ley prescribe para mantenerse en el cargo.

solicitud, no existía la posibilidad de reclamar en sede judicial, toda vez que bajo la teoría de Pierry, en este caso solo queda la posibilidad de solicitar nulidad de derecho público.

D. Críticas a la Teoría de la invalidación propia e impropia.

1. Afectación de derechos de terceros

La teoría de Pierry restringe en demasía la posibilidad de terceros ajenos al procedimiento de evaluación para recurrir en virtud del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en sede administrativa solicitando lo que él denomina “invalidación impropia o reclamo de ilegalidad”. En efecto, el plazo de 30 días -desde que se publique o notifique la resolución recurrida- equivale a negar la tutela judicial efectiva a aquellos terceros cuyos intereses puedan verse afectado por resolución de la Administración en el contexto de un procedimiento de evaluación ambiental, especialmente en los casos de declaración de impacto ambiental en que no haya tenido lugar la participación ciudadana.

En la práctica, dichos terceros difícilmente tomarán conocimiento de la resolución de calificación ambiental o del procedimiento de evaluación en cuestión, sino hasta que se inicien las obras del respectivo proyecto, circunstancia que es poco probable que ocurra dentro de los 30 días desde que la Administración se hay pronunciado.

En cuanto a la posibilidad de entablar la denominada “invalidación propia o invalidación facultad”, también se restringen los derechos de terceros, toda vez que Pierry restringe la misma, exclusivamente a la situación en que la Administración acoja la solicitud de invalidación y dicte el acto anulatorio. En este caso, como se señaló, aplicaría el plazo de dos años contenidos en el Art. 53 de la Ley N° 19.880 ya referido.

2. Atribuye al solicitante un derecho de opción en sede administrativa no previsto en la Ley.

En efecto, aplicando la teoría que se viene explicando, la Corte Suprema en sentencia de reemplazo, Rol 16263-2015 relativo al fallo R 53-2014 del Tribunal, ha rechazado la reclamación interpuesta por la Junta de vecinos de Maitencillo, por estimarse el reclamante carecía de acción toda vez que ha entendido que la solicitud en sede administrativa, estuvo referida a la denominada “invalidación propia” o general del Art. 53 de la Ley N° 19.880,”. Lo mismo ocurrió en el caso Rol

11.512-2015 ya referido, donde la Corte estimó la solicitud de invalidación estuvo referida a la denominada “invalidación impropia”, y por tanto determinó que su presentación había sido extemporánea pues ocurrió con posterioridad a los 30 días desde la publicación o notificación de la misma

Lo anterior significa atribuir al solicitante de invalidación, haber efectuado una elección en cuanto al tipo de invalidación solicitada en sede administrativa, que no es admisible por no estar la misma consagrada en la legislación vigente y por tanto mal puede el reclamante haber optado por una u otra.

Como nota al pie se reproducen los considerandos pertinentes de la sentencia de reemplazo Rol 16263-2015 relativo a lo que aquí se ha comentado.⁶⁰ Asimismo, se reproduce el considerando relevante de la sentencia de reemplazo Rol 11.512-2015.⁶¹

⁶⁰ N.- Que en estas condiciones, y considerando que la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa por la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte se fundó, precisamente, en lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, forzoso es concluir que dicha petición corresponde o dice relación con el ejercicio de la denominada “invalidación-facultad”, esto es, con aquella consagrada con carácter general en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, y no se refiere a la “invalidación impropia” o invalidación recurso contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. A lo expuesto se debe agregar que la referida petición de ejercicio de la facultad invalidatoria fue declarada inadmisibles por la autoridad ambiental, por estimar que los solicitantes carecían de legitimación activa para formular dicha pretensión, de lo que se sigue que, en la especie, la autoridad no sólo no hizo uso de la mencionada atribución sino que, además, estimó que el requerimiento presentado al efecto no era idóneo.

Finalmente cabe subrayar, como se dijo más arriba, que el legislador estableció que la decisión de la autoridad ambiental en esta materia sería recurrible ante la judicatura sólo en el evento de que se hiciera efectivo uso de la citada atribución, esto es, en el caso de que se invalidara un acto administrativo.

Ñ.- Así las cosas, habiéndose denegado por la autoridad el ejercicio de la facultad invalidatoria prevista en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, sólo es posible concluir que la Junta de Vecinos reclamante no contaba con recurso alguno para impugnar la indicada determinación, puesto que el mencionado artículo 53 y el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 sólo lo conceden para el evento en que se haga uso efectivo de la invalidación facultad con que cuenta la Administración Pública, cuyo no es el caso de autos.

⁶¹ Décimo Octavo. Que, en uno y otro caso y atento a lo razonado en los motivos precedentes, el recurso de casación en el fondo no podrá prosperar por esta causa, por cuanto la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es extemporánea, ya que se ha deducido con fecha 12 de enero de 2015 en contra de la resolución N° 278 de 9 de mayo de 2014, notificada a los reclamantes con fecha 16 de mayo de 2014, cuando el plazo ya se encontraba vencido.

Lo anterior, junto con afectar la garantía de un justo y racional procedimiento, presenta la dificultad adicional para la Administración en cuanto a determinar cuál de las dos invalidaciones (propia o impropia) se le está requiriendo.

3. Cuestiones de procedimiento que no resuelve la Teoría.

De acogerse la Teoría de Pierry y por tanto aceptar que el Art. 17 N°8 lo que regula es un reclamo de ilegalidad, surge la pregunta ¿ante quién se va a interponer la solicitud de ilegalidad que abre el “procedimiento administrativo de invalidación” según refiere Pierry?

Sabemos que la invalidación se plantea ante la autoridad que dictó el acto administrativo pues en una potestad de la misma el volver sus propios actos. Así, estando frente ahora a un reclamo de ilegalidad ¿ante quién se solicitaría? En nuestro ordenamiento jurídico existen alrededor de 150 procedimientos contencioso administrativos, cada uno está regulado en forma específica en leyes especiales, ¿entonces, qué reglas aplicamos a este nuevo reclamo de ilegalidad formulado por el Ministro Pierry y hoy acogido por la Tercera sala de la Corte Suprema?

4. Reclamo de ilegalidad frente a los actos trámites.

En relación a la reclamación de actos trámites tal como ya se analizó, el Art. 15 de la Ley N° 19.880 permite impugnarlos solamente cuando causan indefensión o cuando determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento.

Enfrentados ahora al denominado reclamo de ilegalidad entendido con el carácter amplio y general que le otorga Pierry, ¿significará que interesados sin la limitación referida en el Art.15 ya citado, esto es acreditar indefensión, pueden recurrir en sede judicial ambiental?

Tal afirmación traería como consecuencia que los procedimientos de evaluación resulten constantemente afectados a reclamos de ilegalidad, circunstancia que, junto con alargar el respectivo procedimiento, pudiera traer una carga de trabajo a los tribunales ambientales, difícil de dimensionar en estos momentos.

5. Otorga la Administración la decisión de conceder acceso al Tribunal Ambiental respecto de la solicitud de invalidación planteada.

En efecto, Pierry señala que el reclamo de ilegalidad (invalidación impropia), otorga acción para reclamar en sede judicial (ambiental) en caso de que la *Administración acoja o rechace la solicitud de invalidación*.

Tal afirmación lleva a preguntarnos ¿qué sucede en caso de que la Administración declare inadmisibile la solicitud? ¿Significa ello que el tercero ajeno queda sin acceso a la vía judicial? ¿O debemos entender que le está prohibido a la Administración declarar inadmisibile una solicitud?

6. Teoría contradice fallos anteriores de la Corte Suprema conociendo de la misma materia.

La Corte Suprema en la casación de Rol 21.547-2014,⁶² ya *había aceptado que se puede reclamar ante el Tribunal Ambiental cuando se ha declarado inadmisibile la solicitud en sede administrativa, dentro del plazo de 2 años establecidos en el Art. 53 de la Ley N° 19.880*. Por lo que se estima contrario a los principios del derecho que la jurisprudencia evolucione en un sentido que restringe derechos que ya había reconocido. Lo anterior implica establecer nuevas exigencias no contempladas en la legislación aplicable.

En ese contexto, en el mismo fallo de casación antes referido, la Corte Suprema cuestionó al Tribunal Ambiental, haber efectuado distinciones que la ley no establece. Lo anterior, respecto de la exigencia que el Tribunal efectuó en cuanto estableció que el interés para acudir en sede administrativa, debía ser de “naturaleza ambiental”. Señala el considerando 28 del referido fallo: “[...]Concluyo -también sin distinguir si el interés invocado habría de ser entendido en su dimensión de individual o colectivo-que el mismo debía ser de naturaleza ambiental, lo que desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante[...]

De lo anotado surge que la Teoría de Pierry caería en el mismo vicio denunciado, esto es, exigir al solicitante, tercero ajeno en sede ambiental, requisitos que la Ley no contempla.

⁶² Ver Anexo del presente trabajo.

7. Antecedentes fidedignos del establecimiento de la Leyes N° 20.417 y N° 20.600 no otorgan sustento a la teoría.

En efecto, durante la tramitación de los respectivos proyectos de ley, quedó evidenciada la necesidad de proteger tanto la participación de los terceros en los procedimientos de evaluación ambiental, como el acceso a la justicia.

En la historia de la Ley N° 20.417 se discutió la posibilidad de establecer la participación ciudadana en las DIA, cuestión que finalmente no prosperó. Se temió que, de hacerlo, los procesos se eternizarían por la posibilidad de reclamar de los mismos. Así lo señaló, entre otros, el Gerente General de la SOFOFA, de la época *"[...] Consideró que la incorporación de la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental implicará inevitablemente una desaceleración en el ritmo de inversión, ya que una de las consecuencias de esta modificación legal es que abrirá la posibilidad de que las ONG 's puedan interponer recursos de reclamación en contra de las aprobaciones de primera instancia, lo cual implica meses de tramitación adicionales para los pequeños y medianos empresarios del país, respecto de proyectos que no tienen un impacto ambiental relevante. Hoy, la tramitación de los recursos de reclamación en el caso de los EIA toma meses, y en algunas situaciones años, por lo que definitivamente esta iniciativa legal representa una mala noticia para la PYME. Destacó que resultaban del todo atendibles la inquietudes expresadas por algunos parlamentarios, pero que el camino para corregir las situaciones de irregularidades denunciadas por ellos no es incorporar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, sino hacer cumplir la ley N° 19.300 y velar para que la CONAMA no acepte que proyectos o actividades que generan o presentan alguno de los efectos, características o circunstancias, señalados en el artículo 11, se tramiten a través de una Declaración de Impacto Ambiental en circunstancias que en tales casos lo que corresponde es que la evaluación se haga sobre la base de un Estudio de Impacto Ambiental"*⁶³

⁶³ Historia de la Ley N° 20.417 pág.135 de 2329

El punto de vista contrario al referido, lo resume la intervención del Diputado Fuentealba, en la Sala, donde postula que la participación ciudadana debe ser obligatoria siempre: *“[...] En esta materia difiero diametralmente con el proyecto. Creo que los procesos de participación ciudadana deben llevarse a cabo todas las veces que ello afecte comunidades, poblaciones y grupos ciudadanos. Esto debiera ser obligatorio; de lo contrario dejamos a la discrecionalidad de la autoridad política, la cual en alguna instancia superior o inferior va a ser parte y juez en esta materia, la participación o no participación ciudadana.” [...] Quiero defender el legítimo derecho de la ciudadanía a ser consultada cuando se sienta afectada por la realización de un proyecto que perjudicará su medio ambiente, su población y, en general, su modo de vida. Anuncio que presentaré una indicación para cambiar en el artículo 30 bis el vocablo “podrán” por “deberán”*⁶⁴

Como se sabe, finalmente no prosperó la iniciativa de establecer la participación ciudadana obligatoria para todo tipo de proyectos. Para equilibrar la posición en que quedaban los terceros ajenos, la ley les concedió la reclamación del Art. 17 N° 8. Por tanto, pretender ahora que el plazo que tienen los mismos, para impugnar el acto administrativo que estimen les afecta, se acorta de 2 años a 30 días, parece no tener fundamento alguno y equivale a dejar a aquellos en total indefensión, transformando en letra muerta la reclamación en estudio.

En cuanto a la discusión de la Ley N° 20.600 fue extenso el debate en torno a la invalidación. Preocupaba a los parlamentarios la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa, y pusieron énfasis en la necesidad de poder acceder a los tribunales por resoluciones de la Administración.

Lo anterior, sosteniendo que la invalidación solicitada a la Administración, casi siempre sería denegada por ser una facultad. Así en la discusión en Sala, el Honorable Senador Navarro, señalaba: *“Por ello, señalo, cuando se plantea que se puede reclamar de una resolución administrativa, que es también política, ante el mismo órgano que la dicto, este no va a cambiar de opinión. Además, agrego, ellos tienen la capacidad para no responder. Tiene que haber alguien*

³. Historia de la Ley N° 20.417 Pág. 542 de 2329 DISCUSIÓN SALA.

*diferente, capaz de corregir efectivamente los errores que haya cometido la Administración pública o Local.*⁶⁵

En ninguna parte de la discusión se abordó el tema del plazo para recurrir en sede administrativa, incluso más, la primera indicación que da cuenta de esta competencia, es del Ejecutivo, y correspondía al numeral 9(en ese momento) del propuesto Artículo 17 y señalaba: “:9) *Conocer de la reclamación señalada en el inciso final del artículo 53 de la Ley No 19.880, que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para interponer la reclamación será el señalado en el número 1o del presente artículo*⁶⁶”.

Lo anterior refleja que siempre al hablar de invalidación se estuvo pensando en la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 y por tanto el plazo siempre fue el de los dos años que contempla dicha norma.

⁶⁵ Historia de la Ley N° 20.600. Segundo Informe de Comisiones Unidas. HL 20.600 pág.431 de 1481

⁶⁶ Óp. Cit. Pág. 413 de 1481

Capítulo IV. Conclusiones.

1. Estadísticas.

Los fallos analizados para el presente AFET, fueron ocho, de los cuales cinco corresponden a sentencias del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, y los restantes tres, dicen relación con los recursos de casación en la forma y fondo interpuestos en contra de tres de aquellas. De dichas casaciones, en dos la Corte acogió el recurso y dictó sentencia de reemplazo, en tanto que, en el otro caso, sin perjuicio de no haberse acogido la casación, el fallo sí aportó a la discusión.

Respecto de las cinco causas del Tribunal Ambiental, hay que señalar que en tres casos la reclamación en virtud del 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, estuvo referida a un EIA, y los dos restantes correspondieron a DIA. En relación a éstos dos últimos, la autoridad administrativa no hizo lugar a la solicitud de invalidación por estimar que el solicitante no era legitimado activo, por carecer del interés requerido para accionar.

En cuanto a los vicios del acto cuya invalidación se solicitó en sede administrativa, fue reiterado - en el caso de los DIA- la circunstancia de que los antecedentes ameritaban que el proyecto en cuestión hubiese ingresado como EIA. También se señaló reiteradamente, que se estaba frente a la figura del fraccionamiento, la que también hacía procedente un EIA.

En cuanto a la calidad del reclamante, en un caso concurre el tercero ajeno junto a un tercero observante (R-34-2015)) lo que dio lugar al rechazo de la reclamación por no haberse agotado la vía administrativa previa. En tres recurren exclusivamente terceros ajenos al procedimiento (Roles 10-2013, 53-2014 y 63-2015) y en una de ellos R-5-2013 concurre el tercero observante PAC, por desconocimiento del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300.

En cuanto a la resolución respecto de la cual se presentó la reclamación (considerando siempre cómo se dijo antes, la resolución cuya invalidación se solicitó en sede Administrativa y no la resolución respecto de la que se reclamó en sede judicial), en dos casos (R-5-2013 y R-34 -2014) se recurrió en contra de actos trámites durante el procedimiento de evaluación de impacto

ambiental.⁶⁷ En las restantes 3 (R-10-2013, R 53-2015 y R-63-2015) la resolución reclamada en sede ambiental, fue la RCA favorable dictada en el respectivo proceso.

En este punto, hay que señalar que todas las reclamaciones revisadas en el presente trabajo, fueron interpuestas respecto de la resolución que *rechazó o declaró inadmisibile* tanto la solicitud de invalidación respectiva, como la reposición interpuesta en contra del respectivo rechazo o inadmisibilidad decretada en sede administrativa.

2. Forma en que el Segundo Tribunal suele fundamentar sus sentencias.

Desde el punto de vista argumentativo, podemos decir que el Tribunal Ambiental funda sus fallos en el argumento del precedente, de doctrina y también suele basarse en principios ya sea de índole ambiental, generales del derecho y ciertamente en los principios del derecho administrativo. Así, se citaron los principios de: autotutela, seguridad jurídica, buena fe de terceros, confianza legítima, última ratio, economía procesal y de conservación de los actos administrativos. También, el principio del agotamiento previo de la vía administrativa, y del orden consecutivo legal. Asimismo, en todos los fallos y de forma implícita se consagra el principio de la deferencia a la Administración.

3. Criterios e interpretaciones asentados en los fallos analizados en relación a la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

a. **Condición de tercero ajeno al procedimiento, otorga acción para recurrir en virtud del artículo 17 N° 8 Ley N° 20.600.** Es decir, se reconoce que los efectos de alguna resolución de carácter ambiental, dictada en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental, pueden afectar a terceros que no participaron del mismo, y por tanto son legitimados activos para recurrir en sede judicial ambiental en virtud de la reclamación en estudio.

⁶⁷ Como se refirió en su momento, ambas causas fueron rechazadas finalmente, pues en las dos concurre junto al tercero ajeno, un observante PAC, que tenía recursos pendientes en sede administrativa, por lo que se aplicó la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa ya explicado.

b. **Plazo para entablar la reclamación del 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.** En relación a este aspecto, ha quedado establecido que se trata de un plazo de días hábiles. En efecto, tal como se refirió, le correspondió a la Corte Suprema aclarar que se trataba de un plazo de días administrativos, toda vez que mientras el Tribunal no declare admisible la reclamación respectiva, no nacen los denominados plazos judiciales que son de días corridos.

c. **Exigencia de agotamiento previo de la vía administrativa,** en caso del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300 es mandatorio y constituye una excepción a la regla general en nuestro ordenamiento jurídico.

d. **Aplicación del agotamiento previo de la vía administrativa.** De lo analizado en el presente trabajo, ha quedado establecido que a terceros ajenos al procedimiento les afecta la institución del agotamiento previo, en el caso que la pretensión esgrimida en sede judicial, mediante la reclamación del Art. 17 N° 8 en análisis, sea idéntica a la que se encuentra pendiente de resolución en sede administrativa en el contexto del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300.

e. **Interés en sede administrativa y en sede judicial.** Se deja establecido que para ser considerado legitimado activo como solicitante de invalidación y posterior reclamante en virtud del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, debe contarse con un interés cualificado, el cual debe fundamentarse. En esta materia, al no haber norma específica en la Ley N° 20.600, rige en forma supletoria la Ley N° 19.880, específicamente el artículo 21 de la misma y por lo mismo no hay exigencia de que sea interés de naturaleza ambiental.

4. Temas por definir en el futuro.

a. **Ámbito de competencia del Tribunal Ambiental. Deferencia a la Administración.** A partir del presente trabajo, se puede sostener que existe un vacío en cuanto al ámbito de competencia y las facultades del Tribunal en relación con las materias sometida a su conocimiento en virtud de la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Lo anterior, en atención a que el Tribunal hasta ahora ha entendido que el principio de deferencia a la Administración y en definitiva la naturaleza jurídica de la invalidación -ser una potestad exclusiva-

son de tal entidad que le impiden anular directamente el acto cuya invalidación ha sido solicitada a la Administración, en caso que correspondiere.

En la historia de la Ley N° 20.600 no hay constancia que se haya abordado la cuestión. Ahora si nos asilamos en la denominada teoría de invalidación del Ministro Pierry ya explicada, y entendemos estamos frente a un reclamo de ilegalidad, claramente el Tribunal tendría tales potestades.

Por otra parte, los principios de economía procesal y certeza jurídica, hacen pensar en la conveniencia de que los tribunales especializados sean los que en definitiva resuelvan la materia, no exponiendo a los justiciables a iniciar un largo procedimiento judicial para luego tener que volver a la Administración para iniciar allí un nuevo procedimiento administrativo.

b. Motivación del acto que resuelve la solicitud de invalidación. En La mayoría de los fallos analizados, se observa que la autoridad administrativa, en lugar de entrar a conocer el fondo de la solicitud de invalidación planteada, opta por la inadmisibilidad, sin dar mayores fundamentos para sostener la misma.

En relación a esto último, se observó que los informes remitidos por la autoridad recurrida al Tribunal (solicitados una vez declarada admisible la reclamación), contenían mayor fundamentación y argumentación para sostener la inadmisibilidad o rechazo decretado respectivamente, en comparación con la motivación de la resolución recurrida que a su vez fue objeto de reclamación.

En esto, pensamos la Administración debe asumir un rol más preponderante, optando por entrar al fondo de la cuestión al momento de resolver la solicitud de invalidación que se le presente.

c. Manera en que las partes fundan sus alegaciones en relación a la reclamación del Art. 17 N°8.

Para el presente trabajo se revisaron los respectivos audios de los alegatos finales de cada una de las reclamaciones. En todos los casos se constata que pese a la advertencia que el Tribunal efectúa a los abogados -en el sentido de que los alegatos deben estar referidos a la resolución recurrida en autos- la argumentación de los reclamantes va dirigida principalmente en contra de la resolución respecto de la cual se solicitó la invalidación en sede administrativa. Estimamos que tal argumentación pudiera aceptarse ante el Tribunal Ambiental, cuando la Administración ha

declarado inadmisibile la solicitud de invalidación, más no en los casos en que la Administración entre a conocer el fondo de la solicitud de invalidación.

Para concluir, debemos señalar que los fallos analizados, efectivamente, cómo nos planteamos al abordar el presente trabajo, sí establecen los principales criterios de interpretación de la competencia que el Art. 17 N° 8 los que se han detallado.

Todos los criterios asentados ya referidos, que hoy parecen obvios, son fruto de un trabajo sistematizado y consistente del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, que le ha permitido ir consolidando una jurisprudencia en relación a variados aspectos, la mayoría de orden procesal. Dichos criterios, en los casos en que se explicó, fueron guiados por la Corte Suprema en las sentencias que le correspondió pronunciar.

Por otra parte, la competencia analizada da cuenta de las complejidades de este nuevo contencioso, algunas todavía pendientes de resolución, desde ya la teoría de la invalidación impropia planteada por el Ministro Pierry, con todas las aristas que hemos destacado.

Desde otra perspectiva, la particularidad de que este contencioso disponga el agotamiento previo de la vía administrativa, en el sentido de que la Administración siempre será la primera en pronunciarse al respecto, obliga a la judicatura ambiental a tener muy presente los principios que orientan al derecho administrativo y en ello hay un desafío adicional para la judicatura que no es menor.

Finalmente, cabe señalar que la norma en estudio (ciertamente rechazando la postura de Pierry) la entendemos como norma genérica y residual de reclamación para los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental. Lo anterior es relevante pues tal como se refirió al analizar la historia del establecimiento fidedigno de la ley N° 20.600, la participación ciudadana es un principio que inspira y atraviesa nuestra institucional ambiental. La circunstancia que finalmente la misma no se consagrara como obligatoria en todos los procedimientos de evaluación ambiental, traslada a los tribunales ambientales, la responsabilidad de velar por su cumplimiento, al momento de conocer la respectiva reclamación.

BIBLIOGRAFÍA.

Ampuero, H., Iván. Reclamo de ilegalidad municipal en la jurisprudencia: caos interpretativo y criterios dudosos en Revista de derecho, UACH, Valdivia. V.27 n.2 Valdivia 2014.

Betancourt. S., Ricardo A. El agotamiento de la vía administrativa previa en el derecho chileno. El artículo 54 de la Ley N° 19.880 y el régimen en los procedimientos especiales. Trabajo de Magíster. Universidad Austral de Chile.

Cordero V., Luis. "Lecciones de Derecho Administrativo, II Ed. Thompson Reuters, Santiago, 2015

Cordero V., Luis. "Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?" Anuario de Derecho Público 1 (2012): 359-375.

Cordero V., Luis. Notas sobre la Invalidación y la Nulidad de Derecho Público, p. 3: <https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/.../>

Ferrada B., Juan C. La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado., en Acto y Procedimiento Administrativo. Actas IIas jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005

Ferrada B. Juan C, Sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos., Revista de Derecho, (Valdivia) Vol. xxv-N° 1 Universidad Austral de Chile.2012.

Jara S., Jaime Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magíster Derecho Constitucional PUC.

Lara y Arroyo. Aspectos Críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley N° 19.880. Análisis de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia. Revista de derecho Escuela de Postgrado. N° 1. dic. 2011.

Leiva S., Felipe "El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental", IIas Jornadas Derecho Ambiental U. de Chile, Santiago, 2004.

Leiva S., Felipe. "El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.", IIas Jornadas Derecho Ambiental U Chile, Santiago, 2004.

Marín Vallejo, Urbano. en Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, Año 1 N° 2, diciembre 2000.

Millar Silva, Javier, La potestad invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en derecho. Año 2008

Millar. Silva., Javier La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia. Alcance y Limitaciones. Revista de Derecho, UACH, Vol. XIV, julio 2003, págs. 83-97

Pierry. A, Pedro Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República.

Pierry. A., Pedro. El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo. Ier Congreso Derecho del Entorno, PUCV, 1977,

Vergara B. Alejandro. Recursos administrativos previos e «interrupción» del plazo para recursos jurisdiccionales, Artículo publicado en Mercurio Legal, miércoles 17 de julio de 2013.

ANEXO

Fichas sentencias analizadas

FICHA N° 1: (Ruta de la Fruta) y respectiva casación y sentencia de reemplazo.

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL, Rol R 5-2013.

Partes: Sergio Isidoro Reiss Greenwood / Director Ejecutivo del SEA.

Calidad del Reclamante: Tercero Observante PAC

Proyecto. Concesión Ruta 66 (Camino de la Fruta)

Reclamación en: Procedimiento: **EIA**

Resoluciones Reclamada: Respecto de dos resoluciones que rechazan invalidaciones solicitadas.

Titular del Proyecto se hizo parte: No.

Recursos Pendientes. En sede administrativa. Sí del propio reclamante respecto de la RCA como observante PAC. (presentado con posterioridad a la reclamación de autos, pues antes no se había dictado la RCA)

Fallo Tribunal acoge reclamación y anula acto impugnado y retrotrae procedimiento de evaluación a sus inicios.

Fallo Corte Suprema Revoca sentencia del Tribunal Ambiental por no haberse agotado la vía administrativa previa y dicta sentencia reemplazo en la que se *rechaza la* reclamación.

Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1. Materia: Reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

1.2. Resoluciones reclamadas: Son dos, ambas del Director Ejecutivo del SEA (por tratarse de proyecto interregional, según lo dispone Art. 9 Ley N° 19.300). **A.** Resolución N° 254 de 22 de marzo de 2013 del Director Ejecutivo del SEA, que rechazó solicitud de invalidación respecto de: i) informes consolidados N° 1 y 2 de solicitud de aclaraciones, rectificaciones/o ampliaciones del EIA del proyecto Concesión Ruta 66 y ii) Res Exenta del Director del SEA que accede a la petición de reserva de información solicitada por la Dirección General de Obras Públicas del MOP dos días antes del ingreso del proyecto al SEIA. **B.** Resolución del Director del SEA N° 255 mediante la cual califica favorablemente el proyecto.

1.3 Fechas Relevantes.

30.10. 2012 Se solicita invalidación de resoluciones referidas.

22.03.2013. Se rechaza solicitud de invalidación presentada.

15.05.2013. Tercero PAC ingresa reclamación al Tribunal.

1.4 Categoría del problema jurídico: De Interpretación.

El Tribunal debió dilucidar si el acto trámite cuya invalidación le solicitaban producía indefensión al reclamante. Para lo anterior, debió ponderar el principio de participación ciudadana versus la reserva de información

1.5. Argumentos Reclamante para solicitar invalidación.

- Proyecto evaluado sin información esencial y relevante y sin haber puesto término anticipado según dispone Art. 15 bis de la Ley N°19.300.
- Proyecto se fraccionó.
- Proyecto tenía reserva en aspectos esenciales que vulneraron Art. 56 del Reglamento del SEIA.

1.6. Argumentos de la Reclamada para rechazar invalidación solicitada.

- Violación de principio de Buena Fe pues al haber habido cambio de titular del proyecto, el que recibe la RCA está de buena fe y no puede ser afectado por la invalidación.
- Declaración de reserva de información impugnada, no sería una resolución de carácter ambiental en los términos establecidos en el Art.17 N°8 Ley N° 20.600, por cuanto que fue decretada con anterioridad al inicio del procedimiento de evaluación y además estaría vincula con la Ley sobre acceso a la información más que con el sistema de evaluación ambiental.

●

2. Elementos del litigio analizado por las partes en el litigio.

2.1 Legislación citada.

Reclamante: Art. 5 Ley 20.285; Art 11, 27 y 31bis Ley 19.300; 53 Ley 19.880

Reclamada: Art. 13 Ley 19.880; Art. 11, 15 ley 19.300, Art 56 Reglamento SEIA, Art. 3° inciso 6; 13, 15 ,37 y 38° Ley N°19.880.

Tribunal: Convenio de Aarhus de 1998, Declaración de Rio de Janeiro de 1992 (Principio 10); Art. 53 Ley N° 19.880, 60 de la Ley 19.300 y 17 N° 8 18, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600.

2.2. Doctrina citada e Informes en Derecho.

Reclamante: No cita.

Reclamada: No cita

Tribunal: No cita,

2.3 Principios citados.

Reclamante: Principio preventivo en materia ambiental, de acceso a la información. **Reclamado:** Buena fe de terceros

Tribunal: i) Certeza y Seguridad jurídica (Cons. 5); ii) Buena fe de terceros (Cons. 6.), iii) Confianza Legítima, iv) De Ponderación (Cons. 23 y 24 y 31, v) Participativo o de Participación Ciudadana, Cons. 25, y vi) De Conservación. (Cons. 46)

3. Considerandos relevantes.

Considerando 4: Rechaza el argumento consistente en que respecto de la RCA no se solicitó previamente invalidación en sede administrativa.

“Cuarto: Que no es razonable acoger la primera de las defensas generales que hace la Dirección Ejecutiva del SEA, relativa a que la Reclamación adolece de una manifiesta falta de fundamento entre lo solicitado en sede administrativa y en sede judicial, por incluir en la Reclamación que se deje sin efecto no solo los actos administrativos descritos en la solicitud (en sede administrativa), sino también, la Resolución de Calificación Ambiental. El argumento no puede acogerse porque la RCA no había sido dictada al momento que el Reclamante solicitó la invalidación en sede administrativa, por lo que mal pudo pedir que se dejara sin efecto algo que aún no existía. En todo caso, lo pedido por el Reclamante es la invalidación de actos que, por razones de transitividad o comunicabilidad, alcanzaría necesariamente hasta la RCA.”

Considerando 5. Relativo al Principio de buena fe como límite a la potestad invalidatoria. Sin perjuicio del contenido, en cuanto al principio citado, la Corte Suprema al casar el fallo refiere el presente considerando como contradictorio con aquel en que se acepta que la reserva decretada en autos, sí produce indefensión.

Señala dicho considerando.

Quinto: Que, en cuanto a la segunda de las defensas generales, cabe señalar que la denominada “buena fe” como límite de la potestad invalidatoria es esgrimida por la Dirección Ejecutiva del SEA para argumentar que la Sociedad Concesionaria La Fruta S .A. (actual titular de la RCA) no puede sufrir los efectos de una eventual invalidación, por ser precisamente un tercero de buena fe. Sin embargo, cabe tener presente que ese supuesto límite a la invalidación encuentra su justificación en los principios de certeza y seguridad jurídicas. Esto se verifica necesariamente solo ante situaciones jurídicas consolidadas que se han generado sobre la base de la confianza en el actuar

de la Administración. Sin embargo, esto último no se da en este caso, pues tratándose de un proceso de evaluación ambiental que aún no ha concluido, por encontrarse pendiente la resolución de este juicio, y el pronunciamiento del Comité de Ministros respecto de otras dos reclamaciones contra la RCA, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 19.300. No hay, por lo tanto, respecto de la sociedad concesionaria, una situación jurídica consolidada que sea el resultado de la confianza en la forma de actuar de la Administración [...].”

Considerando 42 y 45: Detallan efectos de la invalidación, reconociendo el efecto retroactivo de la misma, fundada en la doctrina y jurisprudencia.

Cuadragésimo segundo: Que es necesario aclarar que el poder o facultad de la Administración de invalidar sus actos, es diferente de la revisión o revocación. Esta última institución consiste en el retiro administrativo de un acto anterior propio, por causa de mérito, oportunidad o conveniencia. La distinción es importante, entre otras cosas, por los efectos que producen una y otra. Mientras la invalidación produce sus efectos ex tunc (“desde entonces”), es decir, a partir del acto invalidado, actuando de esta manera como una excepción a la irretroactividad, la revocación produce efectos ex nunc (“desde ahora”), es decir, solo “en adelante”. En otras palabras, la invalidación implica volver al momento previo del acto anulado acarreando la ineficacia de los actos que -de forma necesaria- le sucedieron, a menos que estemos ante un caso de invalidación parcial. La revocación o revisión, en cambio, deja subsistentes los actos realizados con motivo del acto revocado; no hay, por lo tanto, un efecto retroactivo en la revocación. El límite a ambas formas de extinguir actos administrativos está dado por la confianza legítima o la buena fe de terceros, cuestión ya abordada en el considerando quinto de esta sentencia;”

Cuadragésimo quinto: Que si bien el efecto retroactivo o ex tunc de la invalidación -referido anteriormente- no aparece explícito en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, existe acuerdo tanto en la jurisprudencia y doctrina nacional y comparada acerca de los efectos de la invalidación total. Esos efectos son reconocidos como “nulidad consecuencia”, noción que está en estrecha relación con lo que se ha denominado en otras consideraciones de esta sentencia como la necesaria comunicabilidad o transitividad de la declaración de nulidad total de un acto administrativo en relación con los actos posteriores que se inserten dentro de un mismo procedimiento

administrativo. Dicho de otro modo, la invalidación o nulidad de un acto administrativo es aquella en la que la invalidez de un acto deriva de la invalidez de otro acto anterior terminal o trámite. Por lo tanto, y dado que la Resolución Exenta N° 894 inicia y sostiene la totalidad del procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto “Concesión Proyecto Ruta 66 -Camino de La Fruta”, es el procedimiento en sí mismo, y en su completitud, ¡el que queda sin efecto en razón de la nulidad consecuencia! de todos los actos que formaron parte del procedimiento de evaluación ambiental;

4. Argumentos utilizados por el Tribunal.

Argumento Finalista o Teleológico.

El fallo en comento recoge este argumento que consiste en interpretar un enunciado, de acuerdo con su finalidad. El considerando 14 lo utiliza para argumentar sobre la finalidad de los actos administrativos, Asimismo, Tribunal recurre a este argumento en el considerando 32, al entender de una manera amplia quienes son los terceros que pueden solicitar invalidación, también el considerando 33 se orienta en dicho sentido.

Argumento de la Reducción al Absurdo.

Según dicho argumento, debe excluirse aquella interpretación que dé lugar a una norma absurda. El Tribunal lo utiliza en el considerando 21 para descartar el planteamiento del reclamado en relación al motivo que se habría tenido presente para acoger la solicitud de reserva.

Argumento Psicológico o Histórico.

También se encuentra presente el argumento psicológico, aquel por el que se atribuye a un enunciado el significado que se corresponda con la voluntad del emisor o autor del mismo, es decir del concreto legislador que históricamente lo redactó

El Tribunal lo utiliza en el considerando 25 al referirse al Mensaje con que el Ejecutivo inicia el proyecto de ley que redundó en la Ley N° 19.300 para hablar del principio de participación.

También lo utiliza el Tribunal en el considerando 27 para referirse a la historia de la ley N° 20.417. Con la misma finalidad cita dicho principio en el considerando 28.

Argumentos basados en principios.

A lo largo del fallo, el tribunal pondera el principio de reserva de la información en relación con el principio de acceso a la información y el de participación ciudadana, éste último, eje rector de la nueva institucionalidad ambiental. También en el considerando 5, como ya se refirió, el Tribunal discurre sobre el principio de la buena fe de terceros como límite a la potestad invalidatoria.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la Sentencia.

5.1 Este fallo releva los siguientes aspectos:

a. Desconoce la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa

Habiéndose interpuesto por el reclamante -una vez conocida la RCA- los recursos especiales de la Ley N° 19.300 y estando pendiente la resolución de aquellos ante el Comité de Ministros, igualmente el Tribunal entra a conocer de la causa y acoge la reclamación interpuesta.

b. Actos Trámites, analiza por primera vez la procedencia de la invalidación respecto de ellos, según lo dispuesto en el artículo 15 inciso segundo de la Ley N°19.880. En este caso, el Tribunal estuvo por acoger la reclamación, por estimar eran de aquellos *que producen indefensión al solicitante*, reconociendo por tanto que claramente no era de aquellos que ponen término a la cuestión.

Sin perjuicio de lo antes dicho, como veremos enseguida, la Corte Suprema anula la sentencia del tribunal por no haberse agotado la vía administrativa previa que exige el propio artículo 17 N° 5 y 6 de la ley N° 20600, con lo que se confirma también el principio del orden consecutivo legal, cuya finalidad última es que siempre sea el órgano jurisdiccional el último en pronunciarse respecto de la materia.

c. Reconoce retroactividad de la invalidación. El Tribunal, retrotrae todo el procedimiento de evaluación hasta el momento antes de acoger la solicitud de reserva otorgada y entonces en este caso, por ese solo efecto, se anula todo el procedimiento a partir de dicho momento. Lo anterior no implica reconocer que la invalidación tiene siempre efecto retroactivo, lo que explica el Tribunal

en este fallo y en el considerando respectivo antes reproducido, es que necesariamente, en este caso se requiere invalidar el acto desde donde nace el vicio.

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIAS DE CASACIÓN Y DE REEMPLAZO

Rol 7451-2013

Tipo de recurso: Casación en la forma y en el fondo

Partes: / Director Ejecutivo del SEA. /Sergio Reiss

Proyecto: Concesión Ruta 66 (Camino de la Fruta)

Sentencia Recurrida: Sentencia Rol R 5-2013 del Segundo Tribunal Ambiental.

Fallo Corte Suprema: Revoca sentencia del Tribunal Ambiental por no haberse agotado vía administrativa, y dicta sentencia de reemplazo en la que se rechaza la reclamación.

Voto en contra o disidente: Sra. Chevesich y Sr. Brito estimaron no había contradicción en los términos que el Tribunal había fundamentado la existencia de la indefensión causada. Estuvieron por no acoger por dicho motivo de nulidad y revisar las otras nulidades alegadas.

Fecha Fallo: 26 de junio de 2014

Análisis de la Sentencias de la Corte Suprema.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1 Materia: Recursos de casación en la forma y en el fondo.

1.2. Sentencia Recurrída: Fallo del Segundo Tribunal Ambiental que revocó resolución de la Administración que había decretado reserva de cierta información, con lo que consecuentemente se retrotrajo el procedimiento de evaluación a sus inicios, anulando la RCA respectiva.

1.3 Categoría del problema jurídico. El problema es de interpretación y determinación del modo en que el Tribunal Ambiental aplicó la normativa en cuestión para resolver si los vicios y en la forma denunciada por el recurrente, constituyen causales de la nulidad invocada.

1.4 Causales de las nulidades invocadas.

Causales de Nulidad Formal.

- Se refieren dos: la primera consistente en la infracción a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 25 de la misma ley, por carecer de fundamentos técnico ambientales y de consideraciones de hecho y de derecho que le sirven de fundamento, requisito establecido en el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil y en los artículos antes citados de la Ley N° 20.600. Señala al respecto que *no bastaba con analizar la legalidad de la Resolución Exenta N° 894, sino que era necesario explicar cómo el vicio influyó en una deficiente evaluación de los impactos ambientales que genera el proyecto, específicamente en lo relativo al aire y ruido.*
- Como segundo motivo de nulidad formal invoca la infracción al artículo 25 de la Ley N° 20.600 en relación con el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil. Señala que *existe contradicción entre diversas consideraciones del fallo recurrido, en relación al concepto de indefensión como requisito para establecer*

la impugnabilidad de un acto trámite, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 19.880

En síntesis, hace consistir la contradicción en que el Tribunal afirma que los ICSARAS (informes consolidados de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones) N° 1 y 2 son actos trámites que no dejan en la indefensión al reclamante porque es posible atacarlas mediante el cuestionamiento de la Resolución de Calificación Ambiental, cuestión que se hizo según consta de la Reclamación pendiente ante el Comité de Ministros, en tanto la Resolución Exenta N°894, que también se incluye en la reclamación ante el Comité de Ministros, deja en la indefensión al reclamante.

- En cuanto a los motivos de nulidad de fondo, al haber el tribunal acogido la nulidad

Formal, no estimo del caso entrar a analizar el arbitrio de fondo.

2. Elementos analizados por la Corte en el Fallo.

2.1 Legislación citada.

Artículos 764, 765, 766, 768 N°5, 786, 806 y 808 del Código de Procedimiento Civil y en la de reemplazo: artículos 17 N°6 y 8, 18, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600 y 20 y 29 de la Ley N° 19.300,

2.2. Doctrina citada e Informes en Derecho. No cita

2.3. Principios citados.

Principio de Publicidad de los actos de la Administración; principio de racionalidad y fundamentación de las sentencias; principio de orden consecutivo legal.

Principio del precedente: i. Fallo C. Suprema, 31 de mayo 1973 citado en “Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas”, Código de Procedimiento Civil, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 4° Ed. 2010, pág. 269, citado en fallo de casación); ii. sentencias Corte Suprema roles N° 5376-2009, N° 8247-2009 y N° 7750-2011, citados

en sentencia de reemplazo.

3. Considerandos relevantes.

Considerando 5 (sentencia de reemplazo): Acerca del Orden Consecutivo legal

Quinto: Que el principio procedimental del orden consecutivo legal, indudablemente recogido por el legislador al establecer la competencia del Tribunal Ambiental, exige que el conocimiento de reclamaciones como la deducida en autos y como la interpuesta ante el Comité de Ministros por Sergio Isidoro Reiss Greenwood deba serlo conforme a un ordenamiento que permita concluir la tramitación del asunto de que se trata ante la judicatura, esto es, que entregue la decisión definitiva de la cuestión al órgano jurisdiccional y no a una autoridad administrativa, como acontecería en la especie de resolverse la reclamación ante el Comité de Ministros una vez fallados los recursos de casación sometidos al conocimiento de esta Corte.

Semejante concatenación de hechos es inadmisibles, pues, aunque la autoridad administrativa involucrada sea de la mayor relevancia y jerarquía, el contencioso administrativo establecido por las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 tiene por fin, como cualquier otro proceso de esa clase, sujetar la actividad de la Administración del Estado al control del órgano jurisdiccional y no a la inversa.

Dicho predicamento es propio de la naturaleza del contencioso administrativo y no puede perderse de vista al momento de resolver en esta causa”.

Considerando 7 (sentencia de reemplazo): Confirma el Agotamiento de la vía administrativa previa.

Séptimo: Que por lo expuesto resulta evidente que este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación presentada a fs. 49, en la que expresamente se solicita la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental sin que antes se resuelva la que formuló el mismo reclamante ante el Comité de Ministros, pues exigencias de racionalidad, eficiencia, economía procesal y la naturaleza del contencioso administrativo de que se trata así lo requieren.

El propio artículo 17 de la Ley N° 20.600, en sus números 5 y 6, así como los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, otorgan competencia al Tribunal Ambiental para conocer y decidir acerca de las reclamaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones del Comité de Ministros, lo que no hace sino demostrar que el legislador ha previsto un procedimiento en el que la decisión de este órgano administrativo es necesariamente previa a la actuación judicial, a la que corresponde verificar el control pertinente y que le es propio pero sólo una vez que aquélla ha sido pronunciada.

Considerando 10 (sentencia de reemplazo). Aclara el tipo de competencia del Tribunal Ambiental y por tanto la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa que le es aplicable en los casos que señala.

Décimo: Que en estas condiciones resulta evidente que el régimen relativo a la competencia de este Tribunal ha sido diseñado por el legislador entendiéndolo que, como todo contencioso-administrativo, su objeto consiste en la revisión judicial de la actividad de la autoridad administrativa, de lo que se sigue que para alcanzar tal cometido previamente se deben haber llevado a término los procedimientos administrativos previstos por el legislador, incluyendo entre ellos, como es evidente, aquel referido a la reclamación que procede ante el Comité de Ministros (...). Sólo una vez que dicha reclamación haya sido conocida y resuelta por dicho Comité podrá intentarse la vía jurisdiccional, que ha de iniciarse ante el Tribunal Ambiental y que, eventualmente y sólo entonces, podrá llegar al conocimiento de la Corte Suprema mediante los recursos establecidos al efecto”

Considerando 12 (sentencia de reemplazo). Confirma que el recurso de ilegalidad del Art. 17 N°8 es genérico y procede luego de haberse aplicado el sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300.

Décimo Segundo: Que en cuanto a este último aserto, la Excm. Corte Suprema ha sostenido, a propósito de la acción de nulidad de derecho público, que “ha de considerarse que la acción de nulidad de derecho público debe ser entendida e interpretada armónicamente dentro del ordenamiento jurídico, de modo que su

aplicación ha de ser reconocida no sólo en virtud de la Carta Fundamental sino también a la luz de los diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración que ha nacido al margen del derecho. Por ello, al existir vías específicas de reclamación contra el acto impugnado, deben prevalecer dichos procedimientos antes que el ejercicio de la acción genérica de nulidad de derecho público” (sentencia rol N° 5376-2009), razonamiento que ha reiterado en diversos fallos, como por ejemplo en las causas rol N° 8247-2009 y rol N° 7750-2011.

Como se advierte, este caso no se aleja en demasía del analizado en el párrafo que antecede. En efecto, en la especie se ha ejercido una acción de carácter genérico de la cual podría conocer el Tribunal Ambiental en virtud de lo establecido en el N° 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y otra específica para impugnar el acto terminal del procedimiento administrativo respectivo, esto es, la Resolución de Calificación Ambiental, contemplada en el artículo 29 inciso final en relación con el 20, ambos de la Ley 19.300, y de lo establecido en el N° 6 de la Ley N° 20.600 que el Tribunal Ambiental puede conocer en virtud de lo dispuesto en las normas citadas, que exigen el agotamiento previo de la vía administrativa, de manera que no se divisan razones por las que un razonamiento como el mencionado no se pueda aplicar al caso en examen, pues la acción de que se trata “debe ser entendida e interpretada armónicamente dentro del ordenamiento jurídico” y aplicada “a la luz de los diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración”, de modo que ha de prevalecer aquel medio de impugnación específico previsto por el legislador por encima de soluciones genéricas, estatuidas únicamente para aquellas situaciones en que el acto no puede ser objeto de una impugnación determinada.

Así las cosas, por existir en la especie una acción singular que contempla la situación de hecho en examen, forzoso es concluir que dicha vía es la que ha debido seguirse para solucionar el presente conflicto y que, por ende, el ejercicio de la acción genérica intentada no faculta a este Tribunal para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado.”

4. Argumentos utilizados por el Tribunal en el fallo de reemplazo

Argumento Histórico o Psicológico.

En efecto, en la sentencia de reemplazo en el considerando 8 y 9 se recurre a la historia de la Ley N° 20.600 refiriendo el mensaje de la misma en que precisa el rol del Tribunal Ambiental.

Argumento del precedente.

La Corte Suprema en el fallo de reemplazo, hace referencia a fallos previos del mismo Tribunal en el considerando 12 para confirmar la preeminencia de los recursos de ilegalidad especiales contemplados en la legislación, por sobre la nulidad de derecho público. Al respecto cita sus roles: 5376-2009, 8247-2009 y rol 7750-2011. También en el considerando 13 cita el Rol 6563-2013,

Argumento Sistémico.

Normas deben ser interpretadas en forma armónica de manera que tengan sentido. Así en el considerando 12 de la sentencia de reemplazo, lo utiliza para entender y dar carácter genérico al recurso del artículo 17 N°8 y también para enfatizar la necesidad de agotar la vía administrativa previa.

5. Comentarios y Análisis Crítico de las sentencias.

5.1 Estos fallos (de casación y de reemplazo) son relevante por:

a. El Principio de orden consecutivo legal está orientado a que la judicatura sea la última en revisar la acción de la administración y de ahí se deriva la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa en el sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 antes referido. El sentido del agotamiento previo debe entenderse desde el punto de vista de evitar decisiones contradictorias y del principio de economía procesal.

b. Asimismo, se confirma el carácter genérico y residual que tendría el reclamo del 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 sobre los numerales 5° y 6° del mismo artículo, lo que redundaría en que

el Tribunal nunca puede entrar a conocer de una reclamación en virtud de éste último, existiendo reclamación administrativa pendientes.

c. Este fallo de la Corte Suprema, en ningún momento cuestiona el plazo dentro del cual el reclamante presentó su solicitud de invalidación en sede administrativa. Es decir, la Corte resuelva el recurso sometido a su conocimiento, sin hacer distinciones en cuanto al plazo para interponer la solicitud de invalidación. En efecto en el caso de marras, la solicitud se presentó a la Administración transcurridos 30 días desde que el solicitante tomo conocimiento del mismo, habiendo además interpuesto la reclamación respecto de la resolución que rechazó la solicitud de invalidación.

d. Sin perjuicio de lo anterior, la parte final del considerando 12 más arriba reproducido, pudiera entenderse como el inicio del planteamiento de la teoría del ministro Pierry⁶⁸ en el sentido de interpretar el artículo 17 N°8, como un reclamo de ilegalidad residual y amplio. Lo anterior al señalar: *“[...] Así las cosas, por existir en la especie una acción singular que contempla la situación de hecho en examen, forzoso es concluir que dicha vía es la que ha debido seguirse para solucionar el presente conflicto y que, por ende, el ejercicio de la acción genérica intentada no faculta a este Tribunal para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado.”*

FICHA 2: (SQM)

SENTENCIAS EN ANÁLISIS: SENTENCIAS SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL Rol R-10 y R-11, ambas de 2013 y la respectiva casación.

Partes: Sociedad Química y Minera de Chile S.A (SQM) / CEA de Tarapacá

Calidad del reclamante: Tercero ajeno al procedimiento de evaluación ambiental (sin perjuicio realizó observaciones durante el procedimiento amparado en el Art. 19 N° 14 de la CPR y en el Art. 14 Ley N°19.880)

⁶⁸ Ver sub capítulo del AFET referido al tema.

Proyecto: Ampliación Planta de Producción de Yodo Soledad.

Titular del Proyecto se hizo parte: No (Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte)

Reclamación en contexto: de un procedimiento de DIA

Resoluciones reclamadas: i) resolución que rechaza la reposición y el recurso jerárquico interpuesto en contra de la resolución que declaro inadmisibile la solicitud de Invalidación y ii) resolución que desecha continuar con el procedimiento de invalidación iniciado de oficio.

Recursos Pendientes: No existieron

Fallo: Rechaza reclamación en un caso por falta de legitimación activa en sede administrativa (Res N° 73) y en el otro por falta de legitimación activa en sede jurisdiccional (Res. N° 78).

Fecha Fallo: 19 de junio de 2014.

Fallo fue recurrido: Se interpuso recurso de casación en la forma y fondo que se analiza en esta misma ficha.

Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1. Materia: Reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

1.2. Resoluciones reclamadas.

Reclamo conjunto respecto de dos resoluciones de la Comisión de Evaluación de la Región de Tarapacá, la primera: i) rechaza la reposición interpuesta en contra de la resolución que declaro inadmisibles las solicitudes de invalidación planteada respecto de la RCA del proyecto. La segunda: ii) respecto de la resolución de la misma Comisión, que pone término a un proceso de invalidación iniciado de oficio por la autoridad, dejando la RCA involucrada vigente.

1.3 Fechas relevantes.

02.01.2013. RCA declara favorable el proyecto.

08.02.2013. Reclamante presenta solicitud de invalidación de la RCA

16.04.2013. CEA declara inadmisibles las solicitudes respecto de la RCA, e inicia de Oficio un procedimiento de invalidación

21.06.13. CEA rechaza reposición interpuesta mediante Res N° 73 e inicia un procedimiento de invalidación de oficio.

08.07.2013. CEA dicta Res. 78 la que pone término al procedimiento de invalidación iniciado de oficio, dejando vigente la RCA.

1.4. Categoría del problema jurídico. Determinación de normativa aplicable.

Le correspondió al Tribunal pronunciarse acerca de la legitimación activa en sede administrativa y por tanto analizó el concepto de interés que exige el Art. 21 de la Ley N° 19.880. Lo anterior, significó establecer la supletoriedad de las normas de la Ley de Bases, respecto de la Ley N° 19.300. Asimismo, el Tribunal por primera vez establece –

de manera más tímida que en fallos posteriores– quienes son los legitimados para concurrir ante el Tribunal en virtud del Art. 17 N°8 de la Ley N°20.600 y su relación con los numerales 5 y 6 de la misma norma.

1.5 Argumentos de la Reclamante para solicitar invalidación.

- Omisión de información por parte del titular, en cuanto a línea de base arqueológica y relativa a permisos ambientales, vulnerando con ello el Reglamento del SEIA.
- Proyecto se habría aprobado en contravención de lo dispuesto en Art. 11 letra f) de la Ley N° 19.300 (alteración de monumentos y en general sitios pertenecientes al patrimonio cultural)
- Habría existido fraccionamiento del proyecto.

1.6 Argumentos de la Reclamada para rechazar invalidación solicitada en sede Administrativa.

Falta de legitimación activa por carecer de interés no siendo pertinente aplicar el artículo 21 de la Ley N 19.880, pues sistema de evaluación ambiental, tendría régimen especial no siendo la Ley N° 9.880 supletoria de aquel.

- Los únicos medios de impugnación en el sistema del SEIA, en caso de DIA, serían los contemplados en la Ley N° 19.300 (Art. 20 y 30 bis).

2. Elementos analizados por las partes en el litigio.

2.1. Legislación citada.

Reclamante: Art. 11,14 ter, 15 bis y 18 bis de la Ley N°19.300; 17 inciso segundo, 88 y 96, todos del Reglamento del SEIA; Dictamen N° 38581 de 18 de junio de 2013 de la CGR; Artículo 13 inciso segundo, Ley N°19.880.

Reclamada: Art. 21 Ley N°19.880,17 N° 8 ley 20.600; Art. 30 bis Ley N°19300.

Tribunal: Art. 17 N° 8, 18 N° 7, de la Ley N° 20.600; artículos. 15,21, 28,30 y 53 de la ley N°19.880; 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

2.2. Doctrina citada e Informes en Derecho

Reclamante: No cita

Reclamada: No cita

Tribunal: No cita

2.3. Principios citados.

Reclamante: No cita

Reclamado: No cita

Tribunal: No cita.

3. Considerandos relevantes.

Considerando 6. Establece la procedencia de la reclamación del Art. 17 N°8 respecto de la resolución que rechaza la reposición entablada en contra de la resolución que declara inadmisibles o rechaza la invalidación, entendiéndose que estamos frente a una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación

Sexto. Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnable conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de “control de admisibilidad” respecto a la legitimación activa –que rechazó- para luego iniciar de oficio un procedimiento de invalidación, concurriendo, en la especie –conforme a lo señalado en los artículos 28 y siguientes de la Ley N° 19.880- dos procesos de invalidación, a

saber: (i) el iniciado por SQM y que finalizó con la Resolución Exenta N° 73; y (ii) el iniciado de oficio por la Comisión que culminó con la Resolución Exenta N° 78. “

Considerando 7. Precisa que el requisito de “tener carácter ambiental el acto” contenido en el Art.17 N° 8, debe entenderse referido no a la resolución respecto de la cual se interpone la reclamación, sino a la resolución respecto de la cual se solicita la invalidación ante la Administración.

“Séptimo. Que, en relación al carácter ambiental de la Resolución Exenta N° 73 - requisito cuestionado por el Reclamado y el Tercero Coadyuvante- se debe señalar que, si bien la citada resolución se pronunció sobre la legitimación activa del solicitante, ésta lo es en relación a una solicitud de invalidación presentada en contra de la RCA del proyecto “Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad”, lo que necesariamente enmarca la decisión dentro del SEIA, instrumento de gestión ambiental por definición. De este modo, Reclamante y Coadyuvante confunden el requisito establecido por el artículo 17 N° 8, toda vez que en él no se exige que la resolución reclamada ante este Tribunal –en este caso, la referida Resolución Exenta N° 73- corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociada con uno de éstos; sino que exige que ella haya puesto término a un procedimiento administrativo de invalidación recaído sobre un “acto administrativo de carácter ambiental”, que corresponda a uno de dichos instrumentos o se encuentre directamente relacionado con uno de ellos, cuál es precisamente el caso de autos, en el que lo que se impugnó –como se indicó al inicio- es una RCA. Es decir, el requisito del carácter ambiental del acto recae sobre aquel que es objeto de la impugnación por la vía de la invalidación, y no sobre la resolución que pone término a dicho proceso y que habilita al solicitante o al directamente afectado por la misma a acudir ante este Tribunal, pues, de otro modo, el agotamiento de la vía administrativa implicaría siempre para el actor la pérdida del “carácter ambiental” del acto, malentendido como resolución de término.”

Considerando 13. Confirma que el régimen de la Ley N°19.880 es supletorio respecto de la Ley N°19.300.

“Decimotercero. Que la supletoriedad de la Ley N° 19.880 respecto de la Ley 19.300 ha sido reconocida expresamente en la propia Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, mediante remisiones directas a la misma a propósito precisamente de la regulación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como dan cuenta los artículos 19 bis y 25 quinquies de la ley. Manifestación de lo cual ha sido el amplio uso que se ha dado históricamente a los recursos de reposición y jerárquico – principales vías recursivas de la Ley N° 19.880- frente a las diversas resoluciones administrativas que se dictan en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos y que, de hecho, fueron impetrados en el caso de autos.”

Considerandos 14 y 21. Reconocen la procedencia de la invalidación del Art. 53 de la Ley N° 19.880, respecto de actos ambientales, señalando que la única restricción, estaría dada para el titular y terceros observantes dentro del procedimiento de evaluación y sólo en relación a las causales de los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

“Decimocuarto. Que la procedencia de la invalidación en contra de actos administrativos ambientales dictados dentro de un proceso de evaluación ambiental, se confirma con lo señalado en el inciso final del artículo 17 N° 8, el que establece que: “En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”. Conforme a esta regla, se entiende, a contrario sensu, que fuera de los casos contemplados en el artículo 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600, procede la invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Es decir, la invalidación se encuentra restringida sólo respecto del titular del proyecto y de las personas naturales o jurídicas cuyas observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y sólo en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, pues en estos casos disponen de un medio de impugnación específico. En todas las demás situaciones, si se cumple con los requisitos legales, la invalidación es totalmente procedente”.

Vigesimoprimer. Que, en definitiva, estos sentenciadores coinciden con la decisión de la autoridad administrativa que negó la legitimación activa para requerir la invalidación de la RCA, pero no comparten el fundamento de la decisión. Para este Tribunal, la reclamación contenida en los artículos 17 N° 5 y 6, no es el único medio de impugnación que se puede hacer valer en contra de una RCA, ya que también procede –entre otros- la invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, siendo los criterios contenidos en el artículo 21 de esta Ley, relacionados con las características del procedimiento de evaluación ambiental, los que deben concurrir para determinar si el solicitante de la invalidación cuenta con el interés de naturaleza ambiental que lo legitime para solicitarla.

Considerandos 16 y 17. Analizan el tipo de interés exigible al tercero ajeno para estimarlo legitimado activo en sede administrativa, en relación con el Art. 53 de la Ley N° 19.880.

“Decimosexto. Que, establecida la procedencia de la invalidación en contra de actos administrativos ambientales en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental, resta determinar si SQM cumple con los requisitos legales para solicitarla, lo que se traduce en determinar si concurre en él el interés que lo habilite para ello. En este orden de cosas, que SQM no detente la calidad de titular del proyecto y que no haya realizado observaciones en un periodo de participación ciudadana -pues no hubo tal periodo- en principio sólo le impide ejercer las impugnaciones de los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y accionar en contra de la RCA a través de las reclamaciones de los numerales 5 o 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600; pero no le impide requerir la invalidación de la RCA. Por lo tanto, para determinar si SQM estaba habilitado para solicitar la invalidación de la RCA del proyecto “Ampliación Planta Productora de Yodo Soledad”, éste debió acreditar fehacientemente que le asistía la calidad de interesado conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, con las particularidades que se señalarán en el considerando siguiente.”

“Decimoséptimo. Que, conforme a lo anterior, se debe agregar que tampoco es suficiente acreditar cualquier tipo de interés individual o colectivo – conforme al artículo 21 de la

Ley N° 19.880- para ser legitimado activo y solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental y en particular una RCA, pues se requiere que el derecho o interés esté vinculado y limitado a aquellos que el procedimiento de evaluación ambiental resguarda. Así, el contenido sustantivo del interés y/o derechos que se invoquen en el caso concreto conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, deben relacionarse con el procedimiento respecto del cual se están invocando, lo que implica una limitación al interés o derecho pretendido. Por ende, si lo que se pretende invalidar es un acto de carácter ambiental dictado dentro de un proceso de evaluación ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente.

Considerando 22. Confirma que el solicitante de invalidación en sede administrativa carece de legitimación activa.

Vigésimosegundo. Que el motivo por el cual SQM carece de legitimación activa se debe a que no acreditó suficientemente su interés individual o colectivo afectado por la RCA del proyecto. Al no ser parte del proceso de evaluación ambiental, recaía sobre el solicitante una mayor exigencia para acreditar el carácter de interesado conforme al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, lo que evidentemente no cumplió.”

Considerandos 26 y 27. Ambos están referidos a la legitimación activa ante el Tribunal bajo la premisa de “directamente afectado” que señala el Art. 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, estos considerandos son ilustrativos.

Vigésimosexto. Que el argumento del reclamante en cuanto a que la Resolución Exenta N° 78 se pronunció sobre aspectos de fondo de la solicitud de invalidación presentada por SQM es correcto, así como también es efectivo que la Comisión -en la parte resolutive de dicha resolución- pareciera estar resolviendo la solicitud de invalidación interpuesta por SQM y no el proceso de oficio iniciado por ella. Pero más allá de este error por parte de la Comisión en la redacción de la citada resolución, lo cierto es que SQM no puede ser considerada solicitante en un procedimiento iniciado de oficio ni tampoco un directamente afectado por la Resolución Exenta N° 78. En este último caso,

al no haber acreditado SQM en sede administrativa ni tampoco ante este Tribunal la afectación de un interés individual o colectivo de naturaleza ambiental en los términos ya señalados en esta sentencia, no se ve cómo puede considerarse directamente afectado en los términos exigidos por el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, teniendo como única vinculación con la Resolución Exenta N° 78 el que no se hayan acogido los argumentos contenidos en una solicitud de invalidación que, por lo demás, no estaba legitimado para requerir. “

“Vigesimoséptimo. Que en este caso, el directamente afectado necesariamente requiere acreditar una afectación a un derecho o interés, pero no cualquiera, como sería el mero interés económico que quedó de manifiesto tras las alegaciones del reclamante, sino que aquellos intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, criterio que ya fue recogido por este Tribunal en la sentencia Rol R N° 6-2013, al señalar que: “De esta manera, si las resoluciones sancionatorias de la SMA no se han ajustado a la ley, los reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, los titulares de los intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y la salud de las personas que se pretendía proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, sin duda deben ser considerados como directamente afectados”.

4. Tipo de argumentos utilizados por el Tribunal

Argumento a contrario.

Se utiliza para llenar una laguna aparente o real. Consiste en que, si un enunciado está dirigido a ciertos sujetos o clase de sujetos, se debe evitar extender el significado de aquel término de tal modo que comprenda a sujetos o clase de sujetos no estricta y literalmente incluidos en el término primero.

En el considerando 14, más arriba reproducido, el Tribunal lo utiliza para establecer la procedencia de la invalidación de los actos administrativos ambientales aclarando cómo se aplica en relación al sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300.

Argumento basado en el precedente.

Este argumento consiste en interpretar un enunciado en el mismo sentido que ha sido interpretado en sentencias anteriores, ya sean del propio Tribunal o de otro.

El presente fallo cita jurisprudencia únicamente en un caso, Rol 16.817- 2013. (Cons.15)

5. Comentarios y Análisis Crítico de la Sentencia

5.1. Este fallo es relevante por las siguientes razones

a. Precisa el alcance de la voz *“resuelve un procedimiento administrativo de invalidación”* señalado en el Art.17 N° 8 de la Ley N°20.600. En el presente fallo, el Tribunal estimó procedente la reclamación respecto de la resolución que rechazó la reposición interpuesta en contra de la resolución de la Administración. Lo anterior fundado en *que “[...]si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y, por tanto, es impugnabile conforme al artículo 15 de la citada ley [...].”*

b. En cuanto al requisito de *“tener carácter ambiental el acto”* exigido en el Art.17 N° 8, el Tribunal aclara que tal condición, recae sobre aquel que es objeto de la impugnación por la vía de la invalidación, y no sobre la resolución que pone término al procedimiento de invalidación.

c. Confirma la supletoriedad de la Ley N° 19.880 respecto de la Ley N° 19.300 y por tanto aplica el artículo 21 de la Ley N° 19.880 para los fines de determinar la legitimación activa para recurrir en sede ambiental.

d. Reconoce la procedencia de la invalidación consagrada en el Art. 53 de la Ley N°19.880, respecto de actos ambientales, señalando al efecto, que la única restricción dice relación con el titular y terceros observantes y solamente respecto de las causales de los Art. 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

e. En cuanto a la legitimación activa para recurrir de invalidación en sede administrativa, este fallo precisa el concepto de interesado exigido en el Art. 21 de la Ley N°19.880. El Tribunal establece que se debe “*acreditar*” ser titular de un interés o derecho de naturaleza ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, y como se destaca en la ficha respectiva del presente trabajo, la Corte Suprema en autos Rol 21.547-2014, sobre casación forma y fondo de la presente sentencia, cuestiona la exigencia impuesta por el Tribunal.

f. Respecto de la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal Ambiental en calidad de “*directamente afectado*”, según el Art. 18 N°7, deja establecido que se debe acreditar un interés o derecho relacionado con los componentes ambientales y la salud de las personas.

5.2. Observación.

En nuestra opinión, en los considerandos 18 y 22, el Tribunal incurre en un error de interpretación al concluir que el reclamante de autos y solicitante de invalidación, se encontraría amparado en el concepto de interesado del N° 3 del Art. 21 de la Ley N°19.880 a efectos de ser considerado legitimado en dicha sede.

Lo anterior, considerando que -a menos que estemos frente a una invalidación de oficio- el tercero solicitante siempre se entenderá comprendido en el Art 21 N°1 de la Ley N°19.880, por ser éste quien ha promovido el procedimiento de invalidación. Cuestión

distinta es que tenga que, además, fundamentar ser titular de un derecho o contar con un calificado interés individual o colectivo que le otorgue tal legitimación.

Por lo demás, de asilarse en el numeral referido, tendría que dicho solicitante haberse “*apersonado en el procedimiento*” lo cual, en el caso del tercero ajeno, tal requisito no podría materializarse sin perder dicha condición.

Al respecto, el profesor Jaime Jara, se refiere a los interesados del N° 2 y 3 del Art. 21 de la Ley N° 19.880 como *interesados afectados*, significando que tienen un carácter pasivo y que son alcanzados por los efectos de una decisión que no han promovido, lo que en viene a corroborar la crítica antes referida.

En todo caso, el Tribunal en la causa R-53-2014, aclara el concepto de interesado remitiéndose al numeral 1° del Artículo 21 de la Ley N° 19.880. En ese aspecto el considerando 31 del citado fallo resulta ilustrativo: *“Trigésimo primero: Que, sobre el primer argumento, este Tribunal estima que no es procedente considerar que el solicitante de invalidación – reclamante- no se encuentre en la hipótesis del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 19.880, por no haber él iniciado el procedimiento de evaluación ambiental, puesto que la promoción del procedimiento a que hace alusión el artículo 21, en este caso, se vincula al procedimiento de invalidación. Que, al respecto, la doctrina ha señalado que: “Se estima que la presentación de una solicitud de invalidación da origen a un procedimiento administrativo nuevo y diverso al procedimiento del SEIA, en virtud del cual se dicta la RCA. En consecuencia, a este procedimiento nuevo y diverso se le aplican íntegramente las reglas y etapas establecidas en la LBPA. En virtud de lo anterior, como requisito de legitimación activa, la Autoridad debiera solicitar que quien promueva un procedimiento de invalidación administrativa de una RCA lo haga acreditando su calidad de titular de derechos o intereses individuales o colectivos, según lo establecido en el artículo 21 N° 1 de la LBPA.” (LEIVA S., Felipe, “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, *Ilas Jornadas Derecho Ambiental U Chile, Santiago, 2004, p.102.*”*

CASACIÓN respecto Rol 10-2013. (SQM)

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA CASACIÓN FORMAY FONDO Rol 21.547-2014

Tipo de Recurso: Casación en la Forma y en el Fondo

Partes. Sociedad Química y Minera de Chile S.A (SQM) / CEA de Tarapacá.

Proyecto: Ampliación Planta Producción de yodo Soledad.

Sentencia Recurrída: Sentencia Rol 10-2013 Segundo Tribunal Ambiental en causa R-10-2013.

Fallo Corte Suprema: Confirma sentencia recurrída

Voto en contra o prevención: No hubo

Fecha Fallo: 6 de abril 2015

Análisis de la sentencia de la Corte Suprema.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1 Materia: Recurso de Casación Forma y Fondo.

1.2. Sentencia recurrida: Fallo del Segundo Tribunal Ambiental R-10-2013, en el que, acogiendo la reclamación, anula el acto trámite involucrado y retrotrae el procedimiento de evaluación a sus inicios.

1.3 Categoría del problema jurídico: El problema es de interpretación y determinación del modo en que el Tribunal Ambiental aplicó la normativa en cuestión para resolver si los vicios y en la forma denunciada por el recurrente, constituyen causales de las nulidades invocadas.

1.4 Causales de las nulidades invocadas.

- i. Primer motivo de **nulidad formal**. Causal prevista por el Art. 26 inciso cuarto en relación con el Art. 25, ambas normas de la Ley N° 20.600 y con el Art. 170 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que, según se expresa, *el fallo carece de los fundamentos de hecho y de derecho que le sirven de sustento, así como ha soslayado también los fundamentos técnico ambientales a que se refiere el artículo 25 de la ley antes citada.*
- ii. Segundo motivo nulidad formal Contener la sentencia decisiones contradictorias (Art.768 N° 7 del C.P.C). A este respecto se sostiene serían contradictorios entre sí los fundamentos 8°, 17°, 26 y 28 del fallo, vicio que se evidenciaría también en lo decisorio.
- iii. En cuanto a causales de nulidad de fondo: Como primera causal, acusa la errónea interpretación de los artículos 1° inciso primero y 21 N° 3° de la Ley N° 19.880, en relación con los artículos 19 inciso primero, 20, 22 inciso primero y 23 del Código Civil. En un segundo acápite, de nulidad de fondo, acusa la falsa aplicación de los artículos 4 inciso primero de la Ley N° 19.300, 10 incisos primero y final y artículo 16 de la Ley N° 19.880 en relación con el Art. 19 N° 3, 14 y 26 de la Constitución Política de la República. Finalmente, y en un tercer capítulo de nulidad de fondo, denuncia infracción a las leyes reguladoras de la

prueba aludiendo en este apartado al artículo 1698 del Código Civil, en relación con las normas decisorio Litis contenidas en los artículos 5° de la Ley N° 19.300 y 21 N° 3°, 31 y 35 inciso segundo de la Ley N° 19.880.

2. Elementos analizados por la Corte en el recurso.

2.1. Legislación citada.

Artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil.

2.2. Doctrina citada e Informes en Derecho. Ver Anexo al final.

2.3. Principios citados.

Principio de Legalidad.

3. Tipos de Argumentos utilizados por la Corte.

Argumento de Doctrina. Según lo referido en el numeral precedente.

4. Considerandos relevante del fallo.

Considerandos 8 y 9: Desestiman primer vicio invocado de nulidad formal, toda vez que la sentencia sí contiene los fundamentos que explican y sustentan la decisión adoptada.

“Octavo: Que lo precedentemente indicado hace necesario precisar que la obligación de consignar las consideraciones de hecho y de derecho no puede exceder el marco de la pertinencia de lo realmente debatido y que deba resolverse en el fallo, esto es, de aquello que ha servido de fundamento a lo sentenciado, pero no cubre otros ámbitos que han quedado fuera del espectro decisorio, entre otras razones, por resultar incompatibles con lo resuelto.

Noveno: Que en consecuencia la sentencia sí contiene los fundamentos que explican y sustentan la decisión adoptada, razones por las que el primer capítulo de nulidad formal deberá ser desestimado.”

Considerando 11 y 13: Desechan el segundo motivo de nulidad formal al no existir decisiones contradictoras.

“Undécimo: Que la causal a que se ha hecho referencia se configura cuando el fallo contiene más de una decisión y resultan ser ellas incompatibles, esto es, que no pueden cumplirse simultáneamente en tanto interfieren unas con otras, cuyo no es el caso de autos en que lo resolutivo consigna una sola decisión consistente en desestimar la reclamación intentada por SQM.

“Décimo tercero: Que, por consiguiente, y en virtud de los fundamentos antes expresados el recurso de casación en la forma, en sus dos acápite, será desestimado”

Considerando 22: Explica las razones para desestimar la nulidad de fondo. Así en la parte pertinente señala:

“[...] lo cierto es que en los tres grupos de infracciones que se ordenan como capítulos de nulidad no se formula una distinción clara de los yerros que afectaron el espectro de cada Resolución materia de la reclamación, como lo requería la formalidad de un arbitrio de esta naturaleza, en que no se pretende ni espera que el juzgador interprete y concluya a partir de premisas que figuran planteadas conjuntamente, para situaciones diversas [...]”

Considerando 24: Discurre sobre el interés exigido para concurrir en sede administrativa y aclara que lo que la norma exige es fundamentarlo y no “acreditarlo”, cómo señaló el fallo recurrido. En efecto, señala la Corte Suprema, que la obligación del solicitante es dotar de contenido su solicitud en el sentido de describirlo para relevar la entidad del mismo.

Vigésimo cuarto: Que en lo que concierne a la Resolución N° 73, materia de la reclamación planteada en autos y, en primer lugar, entrando derechamente al análisis del tercer capítulo de nulidad sustancial con miras a una mejor ordenación del fallo, preciso es destacar que el núcleo central de la impugnación aquí desarrollada dice relación con la forma verbal “acreditar” que emplea la sentencia en revisión cuando concluye que la reclamante carecía de legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA en sede administrativa, por no haber “acreditado” un interés de naturaleza ambiental.

Sin embargo, para descartar y desestimar este rubro del recurso basta consignar que no obstante que el término utilizado en la sentencia realmente no resulta ajustado a la naturaleza de la conclusión alcanzada por la autoridad administrativa en la sede de un estudio de admisibilidad de la solicitud –como efectivamente aconteció-, lo cierto es que al margen de lo que más adelante se expresa en relación a la calidad o entidad del interés requerido, el examen de admisibilidad tendiente a evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, ha de exigir, a lo menos, la descripción del interés que mueve a la parte y el contenido que hace posible definir su entidad, presupuesto básico del todo ausente en la solicitud de invalidación en la que sólo se hizo referencia a la norma que se estimó aplicable, misma situación evidenciada en el recurso de reposición. El presupuesto recién aludido –de dotar de contenido y fundar adecuadamente el interés hecho valer-, resultaba indispensable como quiera que la solicitud invalidatoria persigue poner en movimiento un procedimiento tendiente a desvirtuar la presunción de legalidad, validez y legitimidad de que está dotado per se un acto administrativo.

En las condiciones recién expuestas fue que la autoridad administrativa decidió desestimar la pretensión por falta de legitimación de SQM, de modo que el conflicto en análisis no dice relación con un problema de “acreditar” hechos, o con la determinación de la carga de la prueba, como se sostiene en el recurso, sino de haber carecido la pretensión del fundamento básico que justificara reconocer legitimidad al solicitante para dar curso al procedimiento administrativo.”

Considerandos 26 y 27. Revisan el concepto de interés en sede administrativa. Asimismo, el fallo cuestiona al Tribunal, no haber precisado si se trataba de un derecho o de un interés individual o colectivo.

“Vigésimo séptimo: Que resulta claro que el reclamante se sitúa entre los terceros afectados por el acto administrativo y se ubica particularmente, no entre los titulares de derechos subjetivos afectados, categoría mayormente consistente y jurídicamente distinta- sino que como titular de intereses individuales o colectivos.[...] De cualquier modo y frente a la duda de si es posible considerar cualquier tipo de interés, es contundente la opinión en la doctrina en orden a que no se trata del mero y simple

interés, como el de un ciudadano por el interés en la observancia de la legalidad; ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva. No obstante, como antes se indicó, el mero o simple interés no legitima la intervención de un sujeto aduciendo la afectación de un acto administrativo [...] En el contexto del presente análisis resulta ilustrativo consignar que la doctrina, a propósito de la eficacia de las normas de contenido ambiental y de la intervención de los particulares especialmente en lo que toca al interés requerido, ha razonado que no es preciso un derecho subjetivo lesionado, bastando para tener legitimación poseer un interés legítimo en la anulación [...] Se agrega que el interés personal de quien acciona o recurre debe provenir de un acto, resolución u omisión que le afecte en forma particular y no general, lo que no significa que esa personalidad del interés no se dé al colectivo, siempre que en cada una de las personas afectadas concorra dicho interés personal [...]"

Considerando 28: La Corte cuestiona la condición impuesta por el fallo recurrido, en cuanto a sostener que el solicitante de invalidación, debe contar con un interés de "naturaleza ambiental."

"Vigésimo octavo: Que, en consecuencia, si bien es posible constatar que el fallo atacado, en alusión conjunta a los derechos subjetivos e intereses, cuya titularidad es necesario esgrimir para la consideración de ser legitimado activo en la solicitud de invalidación de la RCA, concluyó -también sin distinguir si el interés invocado habría de ser entendido en su dimensión de individual o colectivo-, que el mismo debía ser de naturaleza ambiental, lo que desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante. Sin embargo, es lo cierto que tal yerro denunciado carece de influencia en lo dispositivo del fallo. En efecto, con arreglo a lo hasta aquí razonado, y ante la evidencia que la reclamante, ni en la solicitud de invalidación ni en el recurso de reposición deducido ante la autoridad administrativa, y, a mayor abundamiento, tampoco en la reclamación judicial, más allá de citar la norma analizada e indicar que le asiste un interés "individual o colectivo" -términos que no especificó-, no dotó de contenido alguno el concepto de interés reclamado, de modo

que la autoridad administrativa no estuvo en condiciones de distinguir si se esgrimía un mero o simple interés no protegido jurídicamente, o si, por el contrario, era necesario analizar las variables de un eventual interés individual. En estas condiciones, aun cuando se prescindiera de la exigencia planteada en el fallo que se impugna, relativo al carácter de ambiental que debía definir el interés alegado, tal circunstancia no conduciría a variar la decisión en el sentido que interesa al recurrente por no haberse fundado la pretensión invalidatoria en interés alguno protegido por el ordenamiento jurídico, razones todas por las que cabe desestimar la razón medular y básica que sirvió de sustento para fundar los capítulos de nulidad primero y segundo del recurso”.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la sentencia.

5.1 Este fallo es relevante porque aborda los siguientes aspectos.

a. En primer lugar aclara que *el solicitante en sede administrativa debe llenar de contenido su petición, es decir invocar la normativa aplicable explicando cual sería el interés invocado*. Con ello la Corte Suprema le cuestiona al Tribunal la voz “acreditar” utilizada en su sentencia. No se trataría de acreditar hechos sino de fundamentar el interés invocado.

b. En segundo lugar, relativo al concepto de interés requerido, la Corte destaca:

“[...] ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva [...]”.

De lo anterior entendemos, que frente a la Administración el modo en que el acto afecta al solicitante debe fundamentarse. Tal como lo ha señalado la Doctrina, este fallo confirma que *el mero interés en la legalidad del ordenamiento jurídico, no constituye un interés capaz de desvirtuar el acto jurídico impugnado*. Entendemos que con tal afirmación la Corte ha querido significar que para que proceda la invalidación – institución que altera los principios de conservación de los actos administrativos y la

buena fe de terceros- ciertamente el interés tiene que tratarse de uno que produzca afectación.

c. Asimismo, la Corte cuestiona la exigencia planteada por el Tribunal en cuanto a la “*naturaleza ambiental*” que tendría que tener el interés invocado frente a la Administración.

La Corte no ahondó en este tema, toda vez que el recurrente no había fundamentado interés alguno y por tanto la naturaleza del mismo, en el presente caso, carecía de relevancia.

¿Quiere decir lo anterior, que bastará fundar la solicitud, por ejemplo, en un interés patrimonial, para estar legitimado ante la Administración para solicitar la invalidación de la RCA?

De lo dicho por la Corte Suprema habría que concluir que sí, siempre y cuando la petición invocada sea debidamente fundamentada. Este es un tema abierto que tendrá que ir desarrollando el Tribunal en su jurisprudencia. A primera vista, la Corte pareciera estar en lo cierto, no siendo pertinente imponer limitaciones no contempladas en la ley para ser legitimado en sede administrativa.

d. Finalmente, la Corte Suprema reprocha al Tribunal no haber distinguido si el solicitante de invalidación contaba con un interés individual o colectivo, precisión que deberá el Tribunal tener presente en las siguientes reclamaciones en que sea cuestionada la legitimación activa en sede administrativa.

ANEXO 1 BIBLIOGRAFIA CITADA POR LA CORTE.

- Mario Mosquera Ruiz y Cristián Maturana Miquel, “Los Recursos Procesales”, p. 255”. (Cons. 12)
- Jara Jaime. Schnettler en sus Apuntes sobre Acto y Procedimiento Administrativo, página 97 y 98 y 99.
- Jorge Bermúdez Soto, en su obra Fundamentos de Derecho Ambiental, página 540.
- Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, de 1978, sobre el Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo.

FICHA N° 3. Rol 53-2014 y respectiva sentencia casación y reemplazo.

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL, ROL 53-2014.

Partes: Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte /Director del SEA Región de Valparaíso.

Calidad del Reclamante: Tercero Ajeno

Proyecto. Complejo Inmobiliario Costa Laguna (En adelante Costa Laguna)

Reclamación en contexto: Procedimiento de **DIA**

Resoluciones Reclamadas: Resolución de la Comisión de Evaluación de la V Región que declaró favorable la RCA del proyecto.

Titular del Proyecto se hizo parte. No.

Fallo Tribunal acoge la reclamación, anula la resolución impugnada y ordena a la Administración abrir un procedimiento de invalidación.

Fecha Fallo. 22 agosto 2015.

Fallo Fue recurrido: Se interpuso recurso de casación en forma y fondo, el que se estudia a continuación.

Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1. Materia: En virtud Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

1.2. Resolución recurrida: Resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación presentadas en contra de la RCA favorable del proyecto Costa Laguna, todo ello en virtud de la competencia del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600. La resolución impugnada fue dictada por la Directora (s) del SEA de la V Región y secretaria de la Comisión de Evaluación de la misma Región.

1.3 Fechas Relevantes:

8. 10. 2013. Dicta RCA favorable Res 278

2. 09. 2014. se solicita invalidación

22. 10. 2014. declara inadmisibles las solicitudes de invalidación.

1.4. Categoría de problema jurídico:

El problema es de Interpretación y determinación de la normativa aplicable. Lo anterior, por cuanto el Tribunal tuvo que determinar qué condiciones o requisitos debe poseer un tercero que inicia un procedimiento de invalidación ante la Administración, para que se le considere legitimado activo. Específicamente se discute el concepto de interesado.

Asimismo, el Tribunal procedió a interpretar la norma acerca de la legitimación pasiva en la materia, para determinar si el recurrido en autos tenía o no tal calidad.

1.5 Argumentos de la reclamada para rechazar la solicitud de invalidación en sede administrativa.

Falta de legitimación activa de los solicitantes, asilada en los criterios vertidos por el Segundo Tribunal Ambiental en las causas R-10 y R-11, ambas de 2013 en relación al artículo 21 de la Ley N° 19.880.

1.6 Argumentos de la reclamante para solicitar invalidación de la RCA en sede administrativa.

Deficiente y poco rigurosa consideración de la información ambiental disponible, en especial relativo al medio hidrológico.; falta de fundamentación de la resolución; proyecto debió ser evaluado mediante un EIA; existe afectación al recurso agua; prohibición de establecer plantas de tratamiento de aguas servidas, entre otros.

2. Elementos analizados por las partes del litigio.

2.1 Legislación citada:

Reclamante: Art. 21 Ley 19.880, Art. 13 Reglamento general de Alcantarillados Particulares, Decreto N° 236 de 1926; circular aclaratoria DDU 2182009: Art. 56 del Código de Aguas; Art. 17 N° 8 Ley 20.600; Art. 30 bis Ley 19.300, Dictamen N° 094146 de la Contraloría General.

Reclamada: Art. 17 N° 8 Ley 20.600; Art. 21 Ley 19.880; Art. 30 bis de la Ley 19.300, Dictamen de CGR N° 09416 de 4 de diciembre de 2014.

Tribunal: Art. 54 inciso segundo; Art. 13 inciso tercero; Art. 21, y Art. 28, 53, 54 todos de la Ley N°19.880., Art 17 N° 8 Ley 20.600, Art. 18 N° 7, ambos de la Ley N° 20.600; Art. 11.20, 29,30, 86 Ley 19.300; Art. 7 letra g) de la Res Ex. N° 400 de la Comisión de Evaluación Ambiental de la V Región; Art. 2 letra b) Ley Art. 43 numeral 4) letra e), ambos Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos.; Art, 56 Código de Aguas y Art. 2 Letra b) Ley N° 19.418

2.2 Doctrina citada e Informes en Derecho.

Reclamante: No cita

Reclamado.: No cita

Por el Tribunal: Ver Anexo al final de la presente ficha.

2.3 Principios citados.

Reclamante: no cita

Reclamada: Buena fe de terceros, confianza legítima. Celeridad

Tribunal: i) Autotutela de la Administración (Cons. .4); ii) Conservación y de Trascendencia (Cons. 5); iii) Buena Fe de terceros, (Cons. 5); iv) Confianza Legítima (Cons. 5); v) Seguridad Jurídica (Cons. 5) y vi) Deferencia a la Administración (Cons. 43)

3. Considerandos relevante del fallo.

Considerando 8: Reafirma el carácter residual de la reclamación del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

“Octavo: Que, como queda de manifiesto, la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de carácter general o residual, respecto de una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En efecto, según la propia Historia de la Ley N° 20.600, esta disposición incorporó la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental, considerados contrarios a derecho, que procediera después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa (página 414 de la Historia de la Ley N° 20.600).”

Considerando 9: Reitera la procedencia amplia de la reclamación por invalidación ante el Tribunal Ambiental.

Noveno: Que, como se desprende de la norma antes mencionada, en materia ambiental se ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibile la respectiva invalidación, es posible reclamar ante el órgano jurisdiccional especializado. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso tercero de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario para impugnar el acto invalidatorio, y que eventualmente permite solicitar la nulidad de derecho público en el resto de los casos; en particular, cuando no se da lugar a la solicitud.

Considerando 11. Analiza la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal Ambiental, en virtud del artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, aclarando qué se entenderá por directamente afectado como reza la norma.

Undécimo: Que, en consecuencia, conforme a la disposición mencionada, tiene legitimación activa ante el Tribunal Ambiental quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación. La primera hipótesis se refiere a aquellos casos en que el procedimiento de invalidación se inicia a solicitud de parte, abarcando la situación de todo solicitante de invalidación tenido como tal. La segunda hipótesis se refiere a aquellos casos en que el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante, es decir, compromete derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo.”

Considerando 15. Rechaza la excepción de incompetencia planteada por la reclamante, confirmando que la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación se estima “resuelve un procedimiento administrativo de invalidación” en los términos exigidos en el Art. 17 N° 8 en estudio.

“Decimoquinto Que, en virtud de lo señalado precedentemente, este Tribunal desecha la incompetencia planteada por el reclamado puesto que la reclamación contradice la Res. Ex N° 401/2014 que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación por falta de legitimación activa del reclamante, y estando ésta pendiente de decisión, no corresponde pronunciarse sobre si la RCA N° 278/2013 fue dictada conforme a derecho.

Considerando 26: Sobre prevalencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300.

“Vigésimo sexto: Que, en todo caso, no obstante, la procedencia de la invalidación en contra de la RCA, este Tribunal ha sido enfático en sostener la prevalencia, ante la invalidación, del sistema recursivo especial de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 (Sentencia Rol R N° 34-2014, considerandos 17°, 18°, 19° y 20°). Ello, tal como se ha señalado expresamente, se traduce en que, estando pendiente la vía recursiva especial ante la Administración en contra de la respectiva RCA, no procederá que este Tribunal se pronuncie acerca de resoluciones de procedimientos de invalidación cuyas pretensiones estén siendo conocidas en dicha sede.”

Los considerandos señalados a continuación están todos referidos al interés requerido para recurrir de invalidación en sede ambiental, así:

Considerando 28: Referido a la calificación del interés requerido para recurrir en sede administrativa

“Que, por tanto, resta determinar si la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte cumplía con los requisitos para considerar que poseía legitimación activa al solicitar la invalidación. Al respecto, a juicio de este Tribunal, una interpretación armónica del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que permite la invalidación a “petición de parte”, y del artículo 28 de la misma ley, que admite la iniciación de los procedimientos administrativos a “solicitud de persona interesada”, lleva necesariamente a concluir que el solicitante debe poseer un interés cualificado en el acto cuya invalidación requiere; en otras palabras, debe tener una posición subjetiva calificada para solicitar que se inicie dicho procedimiento.

Considerandos 31, 32 y 33: En los que haciendo una interpretación del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 19.880⁶⁹, concluyen que el recurrente estaba legitimado para recurrir en sede administrativa, precisando que no se trata de una acción popular, sino que debe acreditarse un interés real y que el tercero solicitante, siempre será considerado *“interesado”* en sede *administrativa* pues el *procedimiento de invalidación es enteramente nuevo y debe cumplir todas las etapas de dicho procedimiento* y en ese sentido siempre el tercero será quien promueva el procedimiento de invalidación.

“Trigésimo primero: Que, sobre el primer argumento, este Tribunal estima que no es procedente considerar que el solicitante de invalidación – reclamante- no se encuentre en la hipótesis del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 19.880, por no haber él iniciado el procedimiento de evaluación ambiental, puesto que la promoción del procedimiento a que hace alusión el artículo 21, en este caso, se vincula al procedimiento de invalidación. Que, al respecto, la doctrina ha señalado que:

⁶⁹ Art. 21 N° 1 Ley 19.880. Interesados: Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.

*“Se estima que la presentación de una solicitud de invalidación da origen a un procedimiento administrativo nuevo y diverso al procedimiento del SEIA, en virtud del cual se dicta la RCA. En consecuencia, a este procedimiento nuevo y diverso se le aplican íntegramente las reglas y etapas establecidas en la LBPA. En virtud de lo anterior, como requisito de legitimación activa, la Autoridad debiera solicitar que quien promueva un procedimiento de invalidación administrativa de una RCA lo haga acreditando su calidad de titular de derechos o intereses individuales o colectivos, según lo establecido en el artículo 21 N° 1 de la LBPA.” (LEIVA S., Felipe, “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, *Ilas Jornadas Derecho Ambiental U Chile, Santiago, 2004, p.102*).*

Considerando 35: Referido también al concepto de interés requerido para ser legitimado activo en sede administrativa.

*“Trigésimo quinto: Que, entonces, lo gravitante en estos casos es determinar cuál es el interés requerido para solicitar la invalidación. A este respecto, se ha señalado que la noción de interés traza un círculo que proporciona protección a elementos o aspectos de la esfera jurídica que se proyectan más allá del contenido técnico y propio del derecho subjetivo, teniendo un alcance amplio (JARA S., Jaime. *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p.113*). En tal sentido, la Excelentísima Corte Suprema ha estimado que son interesados “... aquellos que, sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas o beneficios para su esfera personal” (Rol N° 21.547-14, considerando 27°).”*

Considerando 38:

Trigésimo octavo: Que, continuando con la importancia de determinar el significado y límites del concepto de interés en relación con un acto –en este caso uno administrativo de carácter ambiental-, resulta relevante la teoría de los círculos de intereses. Sobre ella, se ha señalado que: “[...] se debe determinar, en función de cada categoría de actos, cuáles son los “círculos” de personas interesadas. Después se determinará cuáles círculos de intereses deben ser considerados como suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos. (...) Si se señala, por ejemplo, como suficiente, el círculo de los habitantes de la comuna, se excluye automáticamente a los más

lejanos (PIERRY A., Pedro. El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo. Ier Congreso Derecho del Entorno, PUCV, 1977, p.111)”.

4. Tipo de argumentos utilizados por el Tribunal.

Argumento Sistemático: El argumento de coherencia o sistemático se encuentra presente en este fallo en el considerando 28, en que el Tribunal alude a una “interpretación *armónica* de las normas que señala, referido al 53 en relación con el artículo 28, ambos de la Ley N° 19.880, para establecer que el solicitante de invalidación debe tener la condición de “interesado”.

Argumento del Precedente: Este argumento consiste en interpretar un enunciado en el mismo sentido que ha sido interpretado en sentencias anteriores, ya sea del propio tribunal o de otro. El presente fallo cita jurisprudencia del mismo tribunal en el considerando 25, al referir la causa R-10-2013 y cita uno de la Corte Suprema (Rol 21.547-14), ésta última también es citada en el considerando 35 y también en el 37. Asimismo, el considerando 6 hace referencia a un fallo de protección de la Corte Suprema, relativo al proyecto Costa Laguna. También el considerando 26 cita jurisprudencia del mismo Tribunal, Rol 34-2014.

Argumento de Autoridad o Doctrina: Este argumento consiste en apoyarse en autores que hayan planteado posturas similares o idénticas a las que el Tribunal utiliza en su razonamiento, para explicar instituciones del derecho. Corresponde aquí, tener por citada toda la doctrina individualizada antes en el número 3.3 precedente.

Argumento Histórico o Psicológico: Es mediante el cual se atribuye a un enunciado el significado que se corresponda con la voluntad del emisor o autor del mismo, es decir recurriendo a la historia de la ley. En el considerando Octavo el tribunal utiliza este argumento para fundamentar el carácter residual de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600”.

Argumento teleológico: Sin duda el fallo en análisis recoge este argumento que consiste en interpretar un enunciado de acuerdo con su finalidad. El Tribunal recurre a este argumento en el considerando 32, al entender de una manera amplia quienes son los terceros que pueden solicitar invalidación, sin restringirlo a quienes hubiesen participado en el procedimiento de evaluación

ambiental. Asimismo, lo utiliza en el considerando 38 y otros relativos al concepto de interesado en sede administrativa.

Argumento Consecuencialista: Este argumento toma en cuenta las consecuencias positivas o negativas que podría generar una determinada decisión jurídica como razón para apoyar o rechazar dicha decisión. Se estima en el considerando 33, se argumenta en torno a dicho principio, señalando que una interpretación distinta de la norma en análisis, importaría restringir la legitimación activa y por tanto quedarían muchos conflictos jurídicos sin posibilidad de ser revisados por el Tribunal Ambiental en conformidad a la competencia del artículo 17 N° 8 de la ley 20.600. Lo anterior referido a que, si se exigiera haber participado en el procedimiento de evaluación ambiental para ser considerado “tercero”, se restringiría en demasía el acceso a la justicia ambiental, lo que no fue el espíritu de la Ley N° 20.600.

Argumento basado en Principios: La sentencia obviamente recoge el argumento basado en principios y son los señalados en el numeral 4.3 precedente, los cuales, se deben entender como principios explícitos.

Ahora en cuanto a principios implícitos, se advierte el principio de Deferencia a la Administración por cuanto el Tribunal no procede a resolver la invalidación solicitada, sino que -atendido aún hay plazo- devuelve los antecedentes a la Administración para que inicie un nuevo procedimiento de invalidación.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la sentencia.

5.1 El presente fallo es relevante por las siguientes razones:

a. En este fallo el Tribunal confirma que el tercero solicitante de invalidación en sede administrativa, *siempre se situará en el N° 1 del artículo 21 Ley N° 19.880, confirmando que el procedimiento de invalidación, como lo ha sostenido la doctrina, es uno enteramente nuevo y distinto del procedimiento de evaluación ambiental.* Distinto es, que para que la Administración declare admisible la solicitud, se requiera contar con un interés calificado que la haga procedente. Por tanto, cuando en otros fallos el Tribunal ha entendido que el tercero tiene interés en sede

administrativa, amparado en el N° 3 del Art. 21 de la Ley N° 19.880 a nuestro juicio, ello no es correcto.

b. El fallo discurre sobre la calidad de tercero interesado y en ese sentido, aplica la teoría de los círculos de intereses en virtud de la cual la posición que tiene el sujeto frente al acto impugnado, es la que finalmente determina la calidad de interesado o no.

c. La sentencia morigeró la exigencia que había efectuado antes el Tribunal, en relación a que el interés esgrimido en sede administrativa, debía ser uno de “*naturaleza ambiental*”, adscribiendo el Tribunal, a la teoría del círculo de intereses ya señalada lo anterior, influido por el fallo de casación de la Corte Suprema Rol 21.547-2013 (causa R-10-2013, en el cual el máximo tribunal cuestionó tal exigencia.

d. En cuanto al fondo de lo resuelto, se advierte una falta de justicia material en el sentido que el Tribunal pudo derechamente haber entrado a resolver el fondo de la cuestión debatida determinar si la RCA era o no inválida. El fallo se transforma así en una sentencia de justicia formal, obligando a la Administración a pronunciarse nuevamente sobre la materia. Ahora bien, otra interpretación que podría explicar que el Tribunal determine no entrar al fondo de la cuestión, pudiera estar fundamentada en relación a que la potestad de invalidar es exclusiva de la Administración, de quien dictó el acto cuya invalidación se ha solicitado.

e. Asimismo, la sentencia en estudio, confirmaría que no es necesario agotar la vía administrativa, en el sentido de impugnar la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación, para entablar el reclamo del 17 N° 8 Ley N°. 20.600. En efecto en la presente causa -al igual que en autos R-10-2013, R-11-2013 y R-63-2015-2014- se reclamó contra de la resolución que *declara inadmisibles* las solicitudes de invalidación, sin haber exigido el Tribunal que se hubiese interpuesto reposición ni recurso jerárquico si procedía, para entrar a conocer de la materia.

g. Errores Formales. En nuestra opinión la redacción del considerando 15 antes reproducido, en el que el fallo de casación sustenta la contradicción en que incurre el Tribunal Ambiental, efectivamente no fue la más acertada. En efecto, una interpretación literal de lo allí señalado, da pie para sostener que el mismo, contradice al considerando 8 según lo dicho por la Corte. Lo

anterior queda reflejado cuando el Tribunal señala: “[...], y estando ésta pendiente de decisión, no corresponde pronunciarse sobre si la RCA N° 278/2013 fue dictada conforme a derecho

Estimamos sí, que una interpretación global, sistémica de la sentencia, no habría permitido al máximo tribunal concluir que el Tribunal pudiera estar sosteniendo que la solicitud de invalidación presentada ante la Administración se encontraba pendiente de resolución. La voz “esta” hizo la diferencia, pero claramente sí uno revisa el resto de los considerandos puede desprender que el vocablo correcto era “esta” lo que inmediatamente permite comprender que el Tribunal se refería a la causa en tramitación en dicha sede.

ANEXO 1. BIBLIOGRAFIA CITADA

Ferrada B.; Juan C., La Potestad invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado. En Acto y Procedimiento Administrativo. Actas Ilas jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p.132.

Bermúdez S., Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad Invalidatoria”, Revista Derecho U. austral, Vol. XVIII N° 2-dic 2005, p.94

Jara S., Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magíster Derecho Constitucional PUC, p.182. Esta doctrina también es citada en el considerando 37.

Leiva S., Felipe “El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, Ilas Jornadas Derecho Ambiental U. de Chile, Santiago, 2004, p.98. (Cons. 25)

Leiva S., Felipe. “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.”, Ilas Jornadas Derecho Ambiental U Chile, Santiago, 2004, p. 102) (Cons. 31).

Jara Jaime S., Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magíster Derecho Constitucional PUC, p.113) Cons. 35.

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
ESCUELA DE POSTGRADO

Cordero V., Luis, "Lecciones de Derecho Administrativo" II Ed. Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 389. Cons. 36.

Pierry. A., Pedro. El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo. Ier Congreso Derecho del Entorno, PUCV, 1977, p.111

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA CASACIÓN FORMA Y FONDO Y DE REEMPLAZO CASACIÓN ROL **16263-2015**

Tipo de recurso: Casación en la forma y en el fondo

Partes: /Director del SEA Región de Valparaíso. /Junta de Vecinos de Maintencillo

Proyecto. Complejo Inmobiliario Costa Laguna (En adelante costa laguna)

Sentencia recurrida. Rol 53-2014.

Fallo Corte Suprema: Acoge y anula por uno de los motivos de nulidad formal y desecha entrar a revisar la nulidad de fondo.

Voto en contra o prevención. No hubo.

Fecha Fallo. 16 de agosto de 2016.

Análisis de la sentencia de la Corte Suprema

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1 Materia: Recurso de Casación Forma y Fondo.

1.2. Sentencia recurrida: Tribunal acoge la reclamación, anula la resolución impugnada y ordena a la Administración abrir un procedimiento de invalidación.

1.3 Fechas relevantes.

08.10. 2013. RCA favorable

02.09.2014. reclamantes de autos presentaron solicitud de invalidación

22.10. 2014. Se dicta resolución declarando inadmisibile la solicitud

1.4 Categoría del problema jurídico: El problema es de Interpretación y determinación del modo en que el Tribunal Ambiental aplicó la normativa en cuestión para resolver si los vicios y en la forma denunciada por el recurrente, constituyen causales de las nulidades invocadas.

1.5 Causales de las nulidades invocadas.

i) En cuanto a la nulidad formal se esgrime en un primer capítulo que el fallo infringe lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600 en relación al artículo 768 N° 1 del CPC, por cuanto la sentencia fue dictada por un tribunal absolutamente incompetente en cuanto a la materia en el sentido la declaración de inadmisibilidad por parte de la autoridad, no puede entenderse como “resolución del procedimiento de invalidación, según exige el Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Asimismo, señala se omitió por el reclamante haber interpuesto los recursos administrativos que le correspondían.

ii) La sentencia se habría dictado con omisión de las consideraciones técnico ambientales que el artículo 25 de la Ley N° 20.600 expresamente exige para este tipo de sentencias. Señala que el Tribunal al no haber entrado al fondo de la cuestión no se refirió a ellos. Refieren el Art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 es una norma de clausura y obliga a dichos tribunales a hacer, en sus sentencias tal análisis técnico ambiental.

iii) La sentencia se dictó con omisión del requisito del artículo 170 N° 4 del CPC, esto es sin consideraciones de hecho y de derecho, requisito que el artículo 26 de la Ley N°.20.600 en relación con lo dispuesto en el artículo 25, exige, privándola de coherencia interna y lógica.

iv) En virtud del artículo 26 inciso 4 de la Ley N° 20.600 en relación con la causal del Art. 768 N° 7 del CPC, los razonamientos utilizados en el fallo para arriba a la decisión son contradictorios y ello equivale a falta de fundamentación.

v) En cuanto a la nulidad de fondo esgrimida, de conformidad al Art. 808 del CPC, lo tuvo por no interpuesto.

2. Elementos analizados por la Corte en el Fallo.

2.1 Legislación citada. (fallo casación)

Artículos. 170, 764, 765, 766 y 768 del Código de Procedimiento Civil y en los artículos 25 y 26 de la Ley N° 20.600,

2.2. Doctrina citada e informes en derecho.

No cita.

2.3 Principios citados.

No cita.

3. Considerandos relevante del fallo

En la **sentencia de Casación**, cabe destacar:

Este fallo acoge uno de los motivos de casación formal, atendido existirían contradicciones en los razonamientos que hacen caer la fundamentación. Lo anterior, queda evidenciado en el considerando 13 del fallo de casación el que señala:

“DÉCIMO TERCERO: Que es manifiesto, entonces, que la sentencia cuestionada contiene motivaciones antagónicas que no pueden coexistir, lo que conduce a la anulación de esos

razonamientos, quedando desprovisto el fallo de la fundamentación exigida en el artículo 170 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, con lo cual se configura el vicio de casación formal previsto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, en relación con lo prescrito en el artículo 25 del mismo cuerpo legal, razón por la que el recurso será acogido”

Considerando 12 En éste, la Corte advierte la contradicción.

DÉCIMO SEGUNDO: Que del examen de los antecedentes se advierte que efectivamente los sentenciadores incurren en evidentes contradicciones, puesto que en el fundamento octavo de la sentencia impugnada expresan que: “la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de carácter general o residual, respecto de una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En efecto, según la propia Historia de la Ley N° 20.600, esta disposición incorporó la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental, considerados contrarios a derecho, que procediera después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa”. (...) Finalmente, deciden acoger la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 401, de 22 de octubre de 2014, la que anulan, a la vez que requieren a la autoridad reclamada que “declare admisible la solicitud de invalidación y dé curso al respectivo procedimiento en contra de la Resolución de Calificación Ambiental N° 278, de 2013, de la Comisión de Evaluación de la V Región, correspondiente al ‘Proyecto Inmobiliario Costa Laguna’, dándole curso con la celeridad necesaria, teniendo presente la característica del plazo administrativo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, de manera que dicte la resolución de término antes de que éste finalice”. Como se observa, los sentenciadores construyen sus razonamientos, por una parte, dejando expresamente asentado que la reclamación de que se trata procede en contra de “una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”, a lo que añaden más adelante que se trata de “una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental, considerados contrarios a derecho”, la que procede “después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa”, mientras que a continuación reconocen que “la reclamación contradice la Res. Ex. N° 401/2014 que declara inadmisibile la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa del reclamante” y que tal petición, además, está “pendiente de decisión”. Así, resulta evidente que los falladores incurren en razonamientos que

se contradicen entre sí, puesto que, por una parte, declaran que el recurso de que se trata en autos procede en contra de la resolución que decide acerca de un procedimiento de invalidación, añadiendo que debe ser intentado “después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa”, pese a lo cual enseguida reconocen, de manera categórica y expresa, que, en la especie, el mentado procedimiento no ha concluido, esto es, que no se ha resuelto la solicitud de invalidación en sede administrativa, lo que aparece con toda nitidez de su parte resolutive, en la que se ordena, acogiendo el recurso, dar curso a tal procedimiento. En estas condiciones, no se entiende de qué manera los falladores han arribado a la decisión reproducida precedentemente, puesto que a la vez que dejan establecido explícitamente que el recurso de autos procede después de que haya sido resuelta la petición de invalidación, lo acogen, precisamente, para disponer que se culmine la tramitación del procedimiento que debía estar terminado.

Considerando 6: Asimismo, el considerando Sexto del fallo de casación, confirma de algún modo lo anterior, al señalar que el Tribunal ha fallado conforme a razonamientos de orden procedimental, los que le han evitado la necesidad de entrar al fondo de la cuestión.

Sexto: Que el segundo acápite del recurso en examen tampoco podrá ser acogido, desde que el reproche en que se funda, consistente en la ausencia de consideraciones técnico-ambientales, no constituye el vicio invocado, puesto que si bien es ciertos que las mismas no fueron plasmadas en el fallo impugnado, ello se debe precisamente a que no eran necesarias para decidir el asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental, el que acogió la reclamación de fs. 124 conforme a razonamientos de orden procedimental, que excluían la necesidad de abordar aquellos tópicos que el recurrente echa en falta.

En cuanto a la **sentencia de reemplazo**, cabe destacar:

Considerando F: Consagra la denominada Invalidación Propia desarrollada por el Ministro Pierry

“F. Que asentado lo anterior es necesario entonces distinguir, por un aparte, entre este recurso que denominaremos “invalidación impropia” y la invalidación propiamente tal. Esta última, siempre será procedente, esto es, la Administración, en el plazo de dos años, y de acuerdo con el artículo 53 de la Ley N° 19.880, podrá siempre, de oficio o a petición de parte “invalidar los actos contrarios a derecho previa audiencia del interesado.” Si se formula petición de parte y la

autoridad decide no invalidar, entonces no existe ningún recurso, pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si por el contrario invalida, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53 ya citado. La diferencia está en que aquí el recurso no es ante “los tribunales de justicia”, como se prevé en el artículo 53, sino ante el tribunal ambiental, atendido la competencia que le señala el artículo 17 N° 8, y en el plazo de treinta días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación “normal” es el plazo y el tribunal competente.”

Considerando H: Consagra Invalidación Impropia

“G. Que en cuanto a la otra invalidación, vale decir, la invalidación recurso o “invalidación impropia”, es preciso consignar que ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, como indica el profesor Luis Cordero, del mismo modo como lo establecen otras disposiciones legales, particularmente el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en el denominado reclamo de ilegalidad municipal.

Este reclamo de ilegalidad abre un “procedimiento administrativo de invalidación” permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de treinta días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó.”

Considerando M: Recapitula y resume ambas invalidaciones antes referidas.

“M. Que en conclusión y como lo ha sostenido esta Corte con anterioridad en los autos rol N° 11.512-2015, existen dos tipos de invalidación; la general de acuerdo a la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, excluida para el responsable del proyecto y los terceros intervinientes en el procedimiento, con reclamo ante el tribunal ambiental cuando la Administración invalida; y la “invalidación impropia” o invalidación recurso para los terceros que no han intervenido en el procedimiento administrativo, así como también para el responsable del

proyecto y los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo, con un plazo de treinta días para reclamar ante el tribunal ambiental, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación; debiendo resolverse respecto a estos últimos, si esta invalidación, que vendría a ser una reposición, mantiene el plazo general de cinco días de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos o el de treinta días que se ha señalado.”

4. Tipo de Argumentos utilizados por la Corte.

Argumento del precedente, al citar fallos de la propia Corte Suprema donde se había recogido la Teoría sobre la invalidación propia e impropia.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la sentencia de casación y de reemplazo.

5.1 Los fallos analizados plantean las siguientes interrogantes y aclaran por otra los siguientes aspectos.

a. Si bien la teoría del Ministro Pierry ya se había ya esbozado en fallos anteriores, éste es el primero en que se aplica efectivamente a un caso concreto.

A partir del presente fallo, los tribunales ambientales, tendrá que optar entre continuar fallando del modo en que hasta ahora han comprendido la competencia del Art. 17N° 8 de la Ley N° 20.600, o, por el contrario, adscribir a la teoría de la invalidación propia e impropia antes expuesta. En efecto, en la sentencia de reemplazo de autos, la Corte desestima la pretensión del reclamante en sede ambiental pues entiende que lo que se solicitó fue la invalidación propia, respecto de la cual el reclamante nunca tuvo acción ya que la misma -siguiendo a Pierry- se concede exclusivamente en caso que se acoja la invalidación solicitada. Recordemos que en el presente caso la Administración declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación presentadas.

b. Se efectúa una interpretación desfavorable para el reclamante, restringiendo el derecho a accionar, requisito constitutivo de un justo y racional proceso.

En efecto, la Corte Suprema en el presente caso, entiende estar en presencia de la invalidación “propia” exclusivamente por la circunstancia de haberse presentado la solicitud de invalidación

con posterioridad a los treinta días (es decir estaría acogándose al plazo de dos años para la invalidación propia) desde que se dictó el acto impugnado, en este caso la RCA.

Es decir, se le atribuye al reclamante de autos y solicitante en sede administrativa, haber efectuado una elección en cuanto a la acción a entablar, que resulta imposible, toda vez que la opción que intenta establecer Pierry no está consagrada en la legislación vigente.

Por lo demás en el considerando **C.** de la sentencia de reemplazo, el máximo Tribunal deja establecido que la Junta de Vecinos de Maintencillo concurre en sede administrativa solicitando invalidación según lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, norma que precisamente considera un plazo de dos años para la referida solicitud. Señala el considerando C en la parte que interesa: *“(...) A su turno, y en lo que interesa al caso en examen, el 2 de septiembre de 2014, la Junta de Vecinos N° 11 de Maintencillo Norte solicitó la invalidación, en sede administrativa y de conformidad a lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, de la antedicha resolución.”*

c. Entonces, fuera de la invalidación del Art. 53 de la Ley N° 19.880 a que se refiere el Art. 17 N° 8, que hemos llamado invalidación propia, el resto sería invalidación recurso y es un reclamo de ilegalidad, con agotamiento previo de la vía administrativa y solamente permite recurrir en sede administrativo para reclamar del vicio en un plazo de 30 días desde que se tomó conocimiento del acto.

El argumento para determinar el plazo para recurrir en sede administrativa en 30 días, obedecería a que es el que frecuentemente utilizan las leyes N° 19.300 y la N° 20.600. Se estima tal interpretación, deja en indefensión sobre todo a los terceros ajenos que, en un plazo tan breve, difícilmente se enterarán de la dictación de un acto administrativo cuyos intereses pueda afectarles.

La situación antes referida ya ha ocurrido en una causa del Tercer Tribunal Rol 31-2016, conocida como MAPA en que el Tribunal, acogiendo la Teoría de Pierry, como la hemos denominado, rechazó por extemporánea la reclamación deducida respecto de la resolución de la Comisión de Evaluación del Bío Bío, que rechazó la solicitud de invalidación solicitada.

Así en el considerando del fallo de primera instancia del Tribunal de Valdivia se señala.

"[...] Por lo tanto, habiéndose ejercido la solicitud de invalidación administrativa con fecha 2 de diciembre de 2014, respecto de la Resolución Exenta N| 037/2014, de 07 de febrero de 2014, este Tribunal dará lugar al rechazo de la acción, conforme lo sostenido por el Tercero, basándose en que el ejercicio de la impugnación administrativa que dio lugar a la presente causa es extemporáneo, pues dicha impugnación debió ser ejercida dentro del plazo de 30 días , y en cambio lo fue en un plazo de 9 meses y 25 días". Dicho considerando en sus párrafos anteriores reproduce parte del considerando 12 del fallo de la Corte Suprema Rol N° 11.512-2015 uno de los primeros en plasmar la teoría como voto de la Sala y no una prevención.

Cabe señalar que en la referida causa se ha recurrido de casación en la forma y en el fondo (Rol 47629- 2016) y habrá que esperar lo que resuelva la tercera sala. El recurso se apoya en el voto disidente de la Ministra Egnem en el Rol 11512-2015, quien precisamente no concurre al voto de mayoría por estimar que aquel adiciona exigencias no previstas por el legislador.

Bajo la Teoría de Pierry, el Tribunal frente a una reclamación fundada del Art. 17 N°8 Ley N° 20.600, tendrá que determinar primeramente si lo que se le está solicitando en la respectiva reclamación es invalidación propia o impropia. Así:

En el caso de la Invalidación Propia, tendrá que analizar:

- i) Si efectivamente le están reclamando de un acto invalidatorio de la administración, es decir caso en que se acogió la solicitud.
- ii) Que el reclamante no sea ni titular ni tercero observante PAC
- iii) Que la solicitud de invalidación haya sido interpuesta dentro de dos años.
- iv) Que la reclamación en sede judicial ambiental, cumpla con el plazo establecido en el artículo 17 N° 8, esto es 30 días desde que se notificó.

En el caso de la Invalidación Impropia que será ciertamente la más recurrente, se verá obligado a revisar:

- i) Que el acto haya sido reclamado a la Administración dentro del plazo de 30 días desde que se notificó o público aquel.
- ii) Tendrá que revisar que el reclamante hay interpuesto en sede administrativa los recursos que procedieren según lo dispuesto en el Art. 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600

d. Una interpretación finalista del considerando 12 de este fallo, pudiera dar pie para sostener la facultad que tendría la judicatura ambiental para resolver el fondo del asunto. Lo anterior teniendo presente que:

- i) El Tribunal reconoce que tiene competencia para conocer de la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación.
- ii) el Tribunal reconoce que la declaración de inadmisibilidad de la autoridad administrativa, efectivamente resuelve el procedimiento sometido a su conocimiento y por tanto lo hace competente.
- iii), a pesar de lo anterior, el Tribunal devuelve el procedimiento a la Administración para que vuelva sobre un asunto, respecto de lo que ya se pronunció.
- iv) Es decir la judicatura le está ordenando a la Administración volver sobre una cuestión que ya analizó, pero con otra perspectiva, v) Si pensamos en el caso de un rechazo en sede administrativa, se advierte con mayor claridad el sin sentido de la devolución. pues equivale a ordenarle a la Administración que acoja la solicitud)
- v) ¿Qué ocurrirá si la Administración inicia un nuevo procedimiento, pero vuelve a rechazar? ¿o más aún no inicia el nuevo procedimiento? ¿De qué le valió al reclamante haber recurrido en sede ambiental? ¿En qué pie queda lo dicho por la Suprema en cuanto la judicatura es siempre la última instancia para resolver el contencioso administrativo? ¿Qué sucede con el principio de economía procesal y tutela judicial efectiva?

FICHA N° 4 (Río Cuervo)

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL Rol
34-2014.

Partes Patricio Segura Ortiz, por sí y por la Corporación Privada para el Desarrollo de
Aysén (CODESA) / Director **Sernageomin.**

Calidad del Reclamante: Uno de ellos Tercero Observante PAC (CODESA) y otro
Ajeno

(Patricio Segura)

Proyecto. Central Hidroeléctrica Río Cuervo.

Reclamación en contexto: Procedimiento **de EIA** (ingreso del 17/4/2014)

Resolución Reclamada: Resolución que rechaza invalidación solicitada.

Titular del Proyecto se hizo parte: Sí, como tercero independiente. (**Energía Austral
SpA**)

Recursos pendientes en sede administrativa: Interpuesto por CODESA y la
Corporación Nacional Defensa de la Flora y Fauna, impugnando la RCA del proyecto,
en virtud del Art. 20 de la Ley N° 19.300, presentada **con posterioridad** a la solicitud
de invalidación, pero anterior a la reclamación que aquí se analiza.

Fallo: Rechaza reclamación por no haberse agotado la vía administrativa previa

Fecha Fallo: 2 de julio 2015

Fallo fue recurrido: No.

Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1 Materia: Reclamación en virtud de lo dispuesto en el Art.17 N°8 de la Ley 20.600.

1.2 Resoluciones reclamadas: Res. Exenta N° 448 de 13 de marzo de 2014, del Director del Sernageomin, que rechazó la solicitud de Invalidación interpuesta por la reclamante, en contra de los Oficios 1316, de 22 de agosto 2013, y 1401, de 5 de septiembre de 2013, ambos emitidos en el contexto de evaluación de impacto ambiental del proyecto Central Río Cuervo. En dichos oficios el reclamado se pronuncia conforme sobre la Adenda N° 5 y por otra, visa el informe consolidado de evaluación (ICE) del EIA respectivo.

1.3. Fechas relevantes:

16.09.2013. Se dicta RCA favorable

16.09.13. Se solicita invalidación de Oficios ante Sernageomín.

18.10.13 Reclamante de autos (Codesa) presenta reclamación administrativa ante Comité de Ministros.

13. 03.2014. Sernageomín rechaza invalidación solicitada

1.4 Categoría del problema jurídico.

El problema jurídico presente en este caso está referido a la **determinación de la normativa aplicable**. El Tribunal debió dilucidar la preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Art. 20), frente a la impugnación general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

En otras palabras, le correspondió pronunciarse sobre la pertinencia de conocer del asunto **estando pendiente, en sede administrativa, la reclamación interpuesta por uno de los reclamantes de autos, quien recurrió en calidad de tercero observante.**

1.5 Argumentos de la reclamante para solicitar invalidación.

- Falta de motivación, fundamentación y racionalidad de los oficios impugnados.
- No haber considerado información relevante tenida la vista, habiendo por tanto excedido el ámbito de discrecionalidad técnica que le correspondía.
- Vulneración del principio preventivo.

1.6 Argumentos de la reclamada para rechazar invalidación solicitada.

- Oficios cuestionados fueron dictados con estricto apego a la normativa vigente, no existiendo ilegalidad alguna.
- No existe obligación para Sernageomín de tener a la vista toda, o un estudio en particular sobre un tema.
- Riesgos referidos en solicitud de invalidación sí fueron evaluados.
- Observaciones realizadas por el titular fueron respondidas a satisfacción.

1.7 Argumentos del tercero independiente para solicitar rechazo de la reclamación.

- Actos trámites reclamados dictados con estricto apego a la legalidad vigente.

- Existencia de reclamación pendiente respecto de la RCA del proyecto, ante el Comité de Ministros presentada por uno de los reclamantes.

2. Elementos analizados por las partes del litigio.

2.1 Legislación citada.

Reclamante:

Art. 9 inciso cuarto y quinto; y; letras d) y e) artículo 12; artículo 16, todos de la Ley 19.300; artículo 1 y 2 Ley 3.525, de 1980. que crea el Sernageomin.

Reclamado. Art. 3° inciso 6; 13, 15 ,37 y 38° Ley N°19.880.

Tercero Independiente

Art 18 N° 7 Ley N°20.600.

Tribunal:

Art. 17 N°5 y 6 Ley N° 20.600

Art. 54 inciso 1° Ley N°19.880.

Art.20, 25 quiques 29 y 30 bis, todos de la Ley 19.300

2.2 Doctrina citada e Informes en Derecho.

Reclamante: No cita.

Amicus Curiae:

- Luis Donoso Carmona, G U Chile, pero no se aceptó su informe pues no acreditó idoneidad técnica y además su informe fue presentado fuera de plazo.

Reclamado: No cita

Tribunal:

- Alejandro Romero Seguel “Proceso Civil y Prejudicialidad Administrativa”, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, N° 2, 2014, pp. 377-400, (C.12)

2.3 Principios citados.

Reclamante:

Principio preventivo, principio de razonabilidad de la Administración en su actuar, principio de proporcionalidad Principio de motivación del acto administrativo.

Reclamada:

i) Principio de juridicidad de los actos administrativos; ii) principio preventivo en materia ambiental; iii) principio de confianza legítima; iv) principio de conservación de los actos administrativos, v) principio de buena fe de los terceros; vi) principio de Impugnabilidad del acto administrativo.

Tribunal: i) Principio del orden consecutivo legal: ii) Principio de agotamiento de la vía administrativa; iii) Principio sistémico; iv) Principio de la especialidad, v) Principio de la tutela judicial efectiva.vi) Principio de economía procesal, concentración, congruencia y seguridad jurídica. Estos últimos, generales del derecho, citados en considerando 22.

3. Considerandos relevantes del fallo.

Considerando Duodécimo: Sistema recursivo especial en materia ambiental, se constituye sobre la base del agotamiento previo de la vía administrativa.

“Duodécimo. Que, de las disposiciones antes mencionadas, se observa con claridad que el sistema recursivo especial en materia ambiental se construye en función del agotamiento de la vía administrativa. Lo anterior se traduce en la necesidad que los órganos allí establecidos –Director Ejecutivo del SEA o Comité de Ministros- se pronuncien sobre las reclamaciones interpuestas, ya sea por el Titular o las personas naturales o jurídicas que hayan presentado sus observaciones, para que la intervención jurisdiccional sea requerida. Al efecto, resulta atingente lo señalado por el profesor Alejandro Romero Seguel, cuando afirma que: “Esta exigencia de reclamación administrativa previa puede ser examinada desde un fenómeno al que la doctrina procesal contemporánea viene prestando especial atención, relativo al deber de coherencia en el proceso civil. Conforme a esta orientación, es menester controlar si los que deducen el reclamo han actuado o no de conformidad a la Ley N° 19.300, que

obliga a intentar instancias administrativas previas. Procediendo de ese modo se fortalece el principio de buena fe, al evitar una utilización abusiva del proceso judicial” (Romero Seguel, Alejandro, “Proceso Civil y Prejudicialidad Administrativa”, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, N° 2, 2014, pp. 377-400).

Considerando Decimocuarto: Competencia de los Tribunales Ambientales en el contexto de la nueva institucionalidad debe orientarse a evitar decisiones contradictorias y por tanto el Tribunal razona sobre la necesidad de agotar previamente la vía administrativa, en relación a los recursos administrativos de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

“Decimocuarto. Que, en consecuencia, una lectura orgánica y sistémica de las competencias de los Tribunales Ambientales, en el contexto de la institucionalidad ambiental, debiera orientarse a evitar decisiones contradictorias. Lo anterior se daría si la decisión sobre el fondo del asunto en estos autos resultara antagónica con lo que resolviera posteriormente el Comité de Ministros a propósito de las reclamaciones PAC pendientes, y diversa de lo que eventualmente pudiera decidir al respecto el Tercer Tribunal Ambiental, con sede en Valdivia, si es que lo resuelto por el Comité fuera impugnado.”

Considerandos Decimoquinto y Decimosexto: Argumentan sobre las reglas de conocimiento temporal contenidas en el artículo 54⁷⁰ de la Ley N°19.880, referido a la necesidad de abstenerse de recurrir en sede judicial una vez interpuesto un recurso ante la Administración.

⁷⁰ Inciso 1° Art. 54 Ley 19.880. “Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya ~~transcurrido~~ transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.”

“Decimoquinto: Que si bien la Reclamación de autos se funda en la ilegalidad de la resolución que rechazó la solicitud de invalidación, refuerza la necesidad de esperar el pronunciamiento de la sede administrativa de impugnación lo dispuesto en el inciso primero del artículo 54 de la Ley N° 19.880, el que prescribe que: “Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”.

Considerando Decimoséptimo. Argumentan sobre la coherencia del sistema recursivo en sede ambiental, debiendo primar la vía recursiva especial de la Ley N°19.300 antes de la general contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, todo ello a fin de evitar decisiones contradictorias.

Decimoséptimo: Que, en este orden de cosas y teniendo en cuenta la coherencia del sistema recursivo en sede ambiental en cuanto al SEIA, ante eventuales errores subsanables contenidos en una RCA, y existiendo una vía recursiva especial a propósito de la evaluación ambiental, ésta debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Al respecto es importante destacar la referencia contenida en el inciso final de dicho numeral a las reclamaciones de los números 5 y 6 del mismo artículo, por cuanto revela la prevalencia de las reclamaciones que ahí se señalan respecto de la que surge con motivo de la solicitud de invalidación.

Considerando 20: Destaca que lo relevante para definir la correcta vía recursiva, es el contenido de la pretensión, más allá de quien sea el reclamante. Es decir, basta que la pretensión haya sido previamente reclamada ante la Administración, para que dicho tercero deba también esperar la resolución en sede administrativa, previo a intentar la vía judicial.

“Vigésimo: Que, junto a CODESA, ha concurrido ante este Tribunal el señor Patricio Segura Ortiz en cuanto persona natural quién, a diferencia de CODESA, no fue reclamante PAC. Que no obstante ser dicha diferencia algo importante, se ha

establecido a lo largo de la sentencia que el criterio que debe orientar la resolución del caso de autos es que la vía recursiva especial de la Ley N° 19.300 prevalezca por sobre la impugnación general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. En ese sentido, se desprende que lo relevante para definir la correcta vía recursiva es el contenido de la pretensión. Como se ha demostrado, aunque no haya sido reclamante PAC, la pretensión del señor Segura ha sido previamente hecha valer en sede administrativa en la Reclamación PAC de CODESA, cuya resolución aún se encuentra pendiente.”

4. Tipo de argumentos utilizados por el Tribunal.

Argumento del precedente Cuando el juzgador recurre a sentencias dictadas con anterioridad en casos similares ya sea por el propio tribunal u otro distinto. (cons15); también en los considerandos 16 y 18 el Tribunal utiliza este argumento.

Argumento consecuencialista: Este argumento justifica la resolución de la controversia, según sus consecuencias favorables o desfavorables. En el considerando 22, el Tribunal previendo resoluciones contradictorias con la Administración, rechaza la reclamación.

Argumento basado en principios: El Tribunal, como se dijo más arriba, cita variados principios tanto generales del derecho como propios del derecho ambiental.

Argumento dogmático: Cuando el fallo cita doctrina que avala su postura. El Tribunal en este fallo, cita al profesor Romero Seguel, relativo el agotamiento previo de la vía administrativa (Cons. 12).

Argumento sistemático o de coherencia: Referido a entender el ordenamiento legal respectivo, como un sistema integrado en que cada norma ha tenido en cuenta a la anteriormente dictada, y por tanto hay coherencia entre las mismas. En los considerandos 14 y 17, el Tribunal se refiere a dicho principio.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la sentencia.

5.1 Este fallo es relevante por las siguientes razones.

a. Confirma la especialidad del sistema recursivo de la Ley N° 19.300 por sobre el de la Ley N° 20.600. Dicho sistema especial se construye sobre la exigencia del agotamiento previo de la vía Administrativa en relación a las reclamaciones contenidas en el Art 17 números. 5) y 6) de la Ley N° 20.600. Lo anterior tal como lo planteo la Corte Suprema en el fallo de casación en la causa denominada Ruta de la Fruta, Rol 7451-2013.

b. Agotamiento previo de la vía administrativa, esto es la necesidad de contar con un acto administrativo firme, se aplica al tercero ajeno que recurre fundando su reclamación en una pretensión que está pendiente de conocimiento en sede administrativa.

Para sustentar aquello, el Tribunal cita el artículo 54 de la Ley N° 19.880 el que establece un orden de prelación del ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales de impugnación de los actos administrativos. Sin perjuicio dicha norma exige identidad en la persona que reclama, el Tribunal lo aplica con el fin de evitar sentencias contradictorias siempre y cuando se trate de la misma pretensión.

c. Confirma que no es necesario haber interpuesto recurso de reposición respecto de la resolución de la Administración que resuelve la solicitud de invalidación para recurrir al Tribunal Ambiental en virtud del 17 N° 8 Ley N° 20.600.

En la presente causa, el Tribunal conoce de una reclamación interpuesta en contra de la resolución que *rechaza* la solicitud de invalidación, sin exigencia de haberse previamente interpuesto reposición ni recurso jerárquico en sede administrativa.

De lo anterior, se desprende que la institución del agotamiento previo estaría referida, en materia ambiental administrativa, al sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 y no a la exigencia antes mencionada.

d. En el presente caso, se estima el Tribunal pudo derechamente declararse incompetente por existir reclamaciones pendientes y en ese sentido no tuvo presente el principio de economía procesal ya que la intervención del Tribunal pudo haber

concluido mucho antes. Si bien se cita el principio de economía procesal, dicha cita está referida a la “economía de no tener posteriormente decisiones contradictorias”, más no se aplicó en lo que dice relación con lo que aquí planteamos.

En relación a lo anterior, cabe citar un fallo reciente de la Corte de Apelaciones de Santiago Rol 2-2016, en el cual, conociendo en apelación de la resolución del Tribunal Ambiental (Rol R-99-2016) que declaró inadmisibile la reclamación por existir recursos administrativos pendientes, revoca la misma, señalando que lo que corresponde es la *suspensión del procedimiento*. En lo medular el fallo citado señala: “[...] que la presentación de recursos administrativos pendientes, no le impide al Tribunal pronunciarse acerca de un reclamo ambiental, sino que posterga su conocimiento hasta mientras no se resuelvan los referidos recursos, evento que lo habilita para resolver conforme a derecho sobre el citado reclamo”

e. Otro aspecto a relevar dice relación con la circunstancia que no puede el Tribunal perder de vista que la resolución que se reclama en autos es la que rechaza la solicitud de invalidación, sin perjuicio de aceptar que el reclamante se refiere a los actos cuya invalidación le fue rechazada, la alegación debe basarse en aquella. En nuestra opinión, en los casos en que la Administración declara inadmisibile la invalidación planteada, podría permitirse que el reclamante funde sus alegaciones en el acto cuya invalidación solicitó, pero habiendo un rechazo, (o acto invalidatorio en su caso) se estima los fundamentos del reclamante debieran basarse en la resolución respecto de la que recurre. Esto es muy relevante dejarlo sentado.

FICHA N° 5 (Achibueno)

SENTENCIA EN ANÁLISIS: SENTENCIA SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL, ROL 63-2015.

Partes: Corporación Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA)/ Director Ejecutivo del SEA

Calidad del Reclamante: FIMA, en calidad de tercero ajeno. En tanto, se apersono al juicio otro tercero PAC, a quién el tribunal le rechazó la solicitud de hacerse parte.

Proyecto: Central Hidroeléctrica Achibueno

Reclamación en contexto: Procedimiento de EIA. (Procedimiento iniciado antes modificación Ley N° 20.417)

Resoluciones Reclamadas: Resolución del Director del SEA que rechazó recurso de reposición presentado contra resolución *que* no acogió a trámite es decir declaro inadmisibles la invalidación solicitada.

Titular del Proyecto se hizo parte: Sí, como Tercero Coadyuvante. (Hidroeléctrica Centinela S.A)

Recursos Pendientes: Sí, en sede judicial civil⁷¹ en relación al tercero PAC a quien se le negó la calidad de parte, según lo antes referido.

Fallo: Rechaza la reclamación atendido la Administración no contaba con suficiente plazo para invalidar.

Fecha Fallo 21 abril 2016.

Fallo fue recurrido: ⁷²

⁷¹ El Sr. Spichiger presentó reclamación impugnando la Resolución 1050 del Director Ejecutivo antes mencionada, en virtud del 17 N° 6, Ley 20.600 en este Tribunal bajo el Rol 3-2013, dicha causa fue objeto de contienda de competencia, habiendo determinado la Corte Suprema que era de competencia del juzgado civil, rol 5601-2013, en actual tramitación.

⁷² Existen 2 causas asociadas a esta Reclamación Rol 28.585-2016 y Rol 31.176-2016 El primero de ellos referido a la casación interpuesta en contra de la resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó la apelación del tercero no tenido como parte; en tanto que la última, corresponde al recurso de casación interpuesto contra la sentencia que se analiza en la presente ficha.

Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental.

1. Problema jurídico analizado en la sentencia.

1.1. Materia: Reclamación Art. 17 N° 8 Ley N° 20.600.

1.2 Resolución reclamada. Resolución del Director Ejecutivo del SEA, que rechazó la reposición interpuesta en contra de la resolución que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación planteada. En este caso la linvalidación se plantea por el solicitante (FIMA) respecto de tres resoluciones (1049,1050,1051) dictadas por la referida autoridad, ejecutando los acuerdos del Comité de Ministros luego de resolver las respectivas reclamaciones administrativas.

En efecto, Las resoluciones 1049 y 1050 acogieron parcialmente por una parte y rechazaron por otra, dos reclamaciones administrativas de personas naturales participantes del procedimiento. La resolución 1051 por su parte, acogió la reclamación del titular en contra de ciertas condiciones de la RCA, la que luego calificó favorablemente el proyecto.

Es decir se esta reclamando directamente contra la resolución que resuelve recursos administrativos presentados respecto de la RCA.

1.3. Fechas relevantes.

23. 10.2012. Se dictan resoluciones recurridas

06.12.2012. Spichiger (tercero no acetado como parte) presentar reclamación administrativa) Actual causa Rol C 5.601-2013 19 Juzgado Civil Stgo.

4.10.2014. Fima y tercero no tenido como parte (solicitan invalidación resoluciones que ejecutan acuerdos del Comité de Ministros.

27.11.2014 declara inadmisibile la solicitud de invalidación

22.01.15 Rechaza la solicitud de reposición planteada frente al rechazo de la invalidación.

1.4 Categoría de problema jurídico: De Interpretación.

El Tribunal debió interpretar si es procedente la reclamación, respecto de una resolución que ha resuelto observaciones ciudadanas efectuadas por terceros participantes y zanjar si tiene competencia para entrar a conocer existiendo además reclamaciones pendientes respecto de las mismas.

El tribunal también debió establecer si existió abuso del sistema recursivo de la Ley N° 20.600 y su compatibilidad con el establecido en la ley N°19.300.

1.5 Argumentos de la Reclamante para solicitar invalidación.

- Proyecto aprobado tendría serios vicios de ilegalidad por omisión de requisitos establecido en la Ley N°19.300: i) autoridades evaluadoras involucradas no manejaron toda la información pertinente en especial relativo al caudal de aguas del río Acibueno y sus afluentes. En efecto, la autoridad acogiendo una reclamación del titular, aumento el caudal ecológico del río Achibueno sin fundamentarlo. Según señala, habría sido en base a antecedentes no verificables provistos por el titular con el agravante que la DGA había informado acerca de la dificultad en determinar caudales.
- Incumplimientos en la línea base, como por ejemplo no haber incorporado como sitio prioritario de conservación al denominado Altos de Achibueno.iii) autoridad tenía obligación de rechazar proyecto según Art. 12 y 16 Ley N°19.300.

1.6 Argumentos de la Reclamada para rechazar reposición y declarar inadmisibles solicitudes de invalidación.

- El Plazo de dos años que tiene la Administración para anular de oficio estaba próximo a vencer y por tanto no le daba tiempo para iniciar procedimiento invalidatorio.

- Falta de legitimación activa del solicitante referido a FIMA, por no haber sido éste parte del procedimiento de evaluación como titular ni como tercero observante ni haber esgrimido algún daño o perjuicio sufrido, es decir, no tendría un interés actual en los resultados del procedimiento, pues no se le ha afectado o comprometido ningún derecho o expectativa. Tampoco se apersono en el procedimiento. No se asiló en ninguno de los numerales del Art. 21 de la Ley 19.880.
- Refiere que habría una ilegítima utilización del sistema recursivo Ley N° 19.300: En efecto, FIMA estaría reformulando las observaciones PAC ya efectuadas y consideradas por el Comité en su respuesta a las mismas. Además dichas reclamaciones están o fueron conocidas en sede judicial, por lo que se habrán agotados los recursos judiciales. Existía a la fecha de la reclamación, una causa judicial pendiente en sede civil (juzgado de letras de Linares) por la resolución que responde observaciones del Sr. Spichiger, Resl 1050. La otra causa judicial había terminado.
- Al haber sido la solicitud de invalidación presentada por FIMA y Oscar Spichiger, quien como se ha dicho tenía a la fecha una causa judicial pendiente, la Administración, en virtud del artículo 54 de la Ley N° 19.880 debió abstenerse de conocer. Lo que habría sido innecesario por estar ad portas del vencimiento del plazo de dos años referido en el Art. 53 de la Ley N° 19.880.

1.7 Argumentos del Tercero Coadyuvante para el rechazo de la reclamación en sede administrativa y judicial.

- No existe en autos un procedimiento de evaluación “resuelto”, toda vez que éste nunca se inicio.
- Falta de acción de la solicitante de invalidación pues plazo estaba vencido al momento presentar solicitud.
- Falta de legitimación activa en sede administrativa y jurisdiccional por no haber acreditado la redlamante ninguna de las calidades referidas en el Art. 20 de la Ley N°19.880.
- Es una forma de buscar oblicuamente la nulidad de la RCA.

2. Elementos analizados por las partes del litigio.

2.1 Legislación citada.

Reclamante: Art. 11 letra d), 12 y 16 Ley 19.300; Art. 19 N° 2 y 8 de la Constitución Política; Art. 30 Ley N° 20.600; Art. 21, 53 y 54; Art. 46 inciso 2 , todos de la Ley N°19.880.

Reclamada: Art. 9, 21, 46 inciso segundo, 53 y 54 , todos de la Ley 19.880.

Tercero Coadyuvante: Artículo 21 de la Ley N° 19.880.

Tribunal: Art. 17 y 18 N° 7 Ley N° 20.600; Art. 46 inciso 2, 53, 54,55 41, 46, 21, 24, 28, 15,9 y 7, de la Ley N° 19.880 Art. 20 y 29 Ley 19.300, Art.10 transitorio Ley 20.417.

2.2. Doctrina citada e Informes en Derecho.

Reclamante: No cita

Reclamada:No cita

Tercero Coadyuvante: No cita

Tribunal: Ver Anexo I al final de la presente ficha

2.3 Principios citados.

Reclamante: Principio Preventivo y todos los que inspiran el procedimiento administrativo(sic)

Reclamada: No cita

Tercero Coadyuvante: No cita.

Tribunal i)Principio de Autotutela de la Administración (Cons. 4); ii)Principio de Ultima Ratio; iii)Principio de Conservación y de Trascendencia (Cons. 5); iv)Buena Fe de terceros (Cons. 5); v)Confianza Legítima (Cons 5) vi) Seguridad Jurídica (Cons 5);De celeridad (Cons 43); Economía Procesal Cons 43)

3 Considerandos relevante del fallo.

Considerando 5°. Establece que la invalidación debe ser utilizada bajo el principio de última ratio

Quinto, la invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración. Sin embargo, no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto. Así, se considera que la invalidación constituye la última ratio para la Administración, lo que se desprende de las instituciones de la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N° 19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la misma ley), el reconocimiento de los principios de conservación y de trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima y la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria.

Considerando 10 y 16. Reitera la competencia del Tribunal Ambiental, para conocer de una reclamación respecto una resolución que resuelve una solicitud de invalidación, ya sea en caso de que la autoridad administrativa acoja, rechace o decline entrar a conocer.(inadmisibilidad). Es decir, en todas las situaciones referidas el Tribunal entiende que se ha 2resuelto un procedimiento administrativo de invalidación.

Décimo: Que, como se desprende de la norma antes mencionada, en materia ambiental se ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad jurisdiccional de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibile la respectiva invalidación, es posible reclamar ante el órgano jurisdiccional especializado. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso tercero de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario para impugnar el acto invalidatorio, y que eventualmente permite solicitar la nulidad de derecho público en el resto de los casos; en particular, cuando no se da lugar a dicha solicitud.

Considerando 16. Relativo a lo señalado antes, pero específicamente relativo a la declaración de inadmisibilidad por parte de la autoridad administrativa.

Décimo Sexto: Que, así se ha establecido previamente por este Tribunal en la causa Rol R N° 10–2013, considerando sexto, señalando: “Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnable conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de ‘control de admisibilidad’ respecto a la legitimación activa –que rechazó- [...]”. Esta sentencia fue confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.547-2014. En este mismo sentido se pronunció el Tribunal en la causa Rol R N° 11-2013, considerando sexto, sentencia confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.993-2014. Por su parte, el Tribunal también se ha pronunciado sobre una resolución que declaró inadmisibile una solicitud

de invalidación en la causa Rol R N° 53-2014. Por tanto, el Tribunal es plenamente competente para conocer de la reclamación que impugna la resolución que se pronuncia sobre la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, y así se declarará.

Considerandos 21, 22 y 23: Explican el alcance del inciso final del artículo 17 N° 8 respecto del titular y de los terceros Pac. En efecto, se aclara que éstos no son titulares de la invalidación respecto de pretensiones que se ejercieron o pudieron ejercerse vía los numerales 5 y 6 del mismo artículo. Con respecto a quienes no recurrieron pudiendo hacerlo, se aclara es una sanción por haber precluido el derecho. (Considerando 23)

Vigésimo primero. Que, en cuanto a la relación entre el sistema de impugnación especial recién explicado y la acción en contra de lo resuelto a propósito de un procedimiento de invalidación cuyo objeto es una resolución que resuelve una reclamación administrativa relativa a una RCA, el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 señala que: “En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos para interponerlos sin que se hayan deducido”, fijando un límite a la impugnación ante el Tribunal.”

Vigésimo Segundo. Que, en efecto, esta regla impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de la citada norma es decir -los reclamantes PAC y el titular del proyecto- soliciten invalidación y reclamen de lo resuelto en virtud del numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600, haciendo valer las pretensiones y los argumentos que podrían haber alegado mediante las reclamaciones contenidas en los referidos numerales 5) y 6) [...] “

Vigésimo Tercero. Que, es relevante para este caso, tener en cuenta que la regla busca evitar un nuevo pronunciamiento respecto de pretensiones y fundamentos que hayan sido resueltos en el fondo por un órgano jurisdiccional a propósito de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación del titular o una reclamación PAC. Por

su parte, la imposibilidad que fija la regla de impugnar judicialmente a través del numeral 8) cuando han transcurrido los plazos para interponer las reclamaciones de los numerales 5) y 6) sin que se hayan deducido, razona en base a la preclusión de la oportunidad de los reclamantes PAC y del titular para reclamar de la decisión del Comité de Ministros con respecto a las materias que podrían haber alegado en base a estos últimos numerales.

Considerando 24. En cuanto a los terceros ajenos y en el caso de la invalidación de oficio, la limitación para recurrir en virtud del Art. 17 N° 8, está dada por la circunstancia de que un órgano *jurisdiccional* no haya previamente conocido y fallado las *mismas pretensiones y fundamentos* de la invalidación, a través de una reclamación PAC o una del Titular. (Esto ya se estableció en la causa R-34-2014)

2Vigésimo cuarto. Que, como se desprende de lo señalado precedentemente, esta regla del artículo 17 N° 8 inciso final, no alcanza a terceros ni tampoco se aplica a la invalidación de oficio. Los terceros, por tanto, podrían solicitar la invalidación y posteriormente reclamar judicialmente en virtud del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y también la autoridad podría invalidar de oficio. Con todo, en ambos casos, las pretensiones y fundamentos de la invalidación no deben haber sido resueltos en el fondo por órgano jurisdiccional alguno a consecuencia de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación PAC o una reclamación de un titular, puesto que de otra forma se analizarían las mismas pretensiones y los mismos fundamentos dos veces. Adicionalmente, en el caso de una solicitud de invalidación, se debe exigir necesariamente que el tercero fundamente un interés cualificado para solicitar la invalidación conforme con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 28 de dicho cuerpo normativo, cuestión que debe determinarse caso a caso, tal como lo ha señalado el Tribunal en la causa Rol R N° 53-2014 (considerandos vigésimos octavos, trigésimo octavo y cuadragésimo segundo)”

Considerandos 26. El Tribunal justifica la procedencia de la reclamación de FIMA, respecto de una de las resoluciones impugnadas, atendido si bien se recurrió de la misma en sede judicial civil, la causa terminó al acogerse la excepción de incompetencia

relativa, sin que se haya intentado otra acción.

En relación a la otra resolución recurrida, y en actual tramitación las pretensiones esgrimidas son diferentes por tanto no habría inconveniente en conocer de las mismas.

Considerando 28. confirma lo dicho antes en relación a la legitimación del tercero ajeno para recurrir en sede administrativa y posteriormente en sede judicial, en contra de las resoluciones de la administración que resuelven las reclamaciones especiales de la Ley N°19.300 y que el *límite está en que la pretensión esgrimida por el tercero no sea la misma sostenida por el titular o tercero pac, según corresponda.*

Vigésimo Octavo: Que, a modo de conclusión, si bien existe un régimen de impugnación especial para las resoluciones que resuelven las reclamaciones administrativas en contra de una RCA, establecido tanto para el titular del proyecto como para los reclamantes PAC, aquel no impide que un tercero pueda impugnar dichas resoluciones a través de una solicitud de invalidación ni su posterior reclamación ante el Tribunal. Con todo, ello no será posible si las pretensiones y fundamentos hechos valer por el tercero fueron abordados por un órgano jurisdiccional en virtud de ese régimen de impugnación especial, lo que no sucede en el caso de autos, de manera tal que este Tribunal es plenamente competente para conocer estas materias, y así se declarará.

Considerandos 34.35 36 37. Confirma que el plazo del Art. 53 Ley N°19.880 es de caducidad y no de prescripción y cita jurisprudencia administrativa y también doctrina.

Considerando 38 39 y 40. Confirman resultaba imposible realizar procedimiento invalidatorio atendido el plazo que restaba y detallan las diligencia que había que realizar.

Considerando 41. Cita jurisprudencia judicial que ha confirmado la pertinencia de declarar inadmisibles la invalidación solicitada en caso de proximidad de caducar el plazo de dos años.

Considerandos 44 y 45 Reafirma acto cuyo plazo de invalidación ha vencido no se sana

por esa sola circunstancia, estando aún pendiente la acción de nulidad derecho público. *Vigésimo octavo: Que, en el mismo sentido, se ha señalado que: “En tal caso, no obstante la constatación, la Administración no puede ejercer su potestad invalidatoria al haber transcurrido el plazo que la ley estableció para ello. No se trata de un plazo de prescripción adquisitivo de un derecho, sino que es de caducidad en el ejercicio del poder de la Administración respecto de un acto administrativo particular. Como se expuso antes, ello no obstaría a que la Administración accionara la nulidad de su propio acto ante los tribunales de justicia” (Op. Cit., BERMÚDEZ S., Jorge, “El principio de confianza legítima [...]” p. 103). Por tanto, el respectivo vicio del acto puede ser impugnado ante los tribunales de justicia transcurrido el plazo de dos años que tiene la Administración para invalidar⁶*

4. Tipo de argumentos utilizados por la Corte.

Argumento basado en el precedente: Este argumento consiste en interpretar un enunciado en el mismo sentido que ha sido interpretado en sentencias anteriores, ya sea del propio Tribunal o de otro.

El presente fallo cita jurisprudencia del mismo tribunal en el considerando 16 al referir la causa R-10-2013 , R 11-2013 cita dos de la Corte Suprema recaídos en la mismas causas Rol 21.547-14 y Rol 21993-2014 también el Rol 53-2014 del TA.

Asimismo en el Considerando 36 cita causa Rol 600-2013 de Corte Suprema y la de Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol 1890-2012. En el mismo considerando se refieren al fallo del 3er Tribunal Ambiental, Rol 10-2015, todos relativos al tipo de plazo que establece el art. 53 Ley 19.880.

Argumento de autoridad o doctrina: Este argumento consiste en apoyarse en autores que hayan planteado posturas similares o idénticas a las que el Tribunal utiliza en su razonamiento, para explicar instituciones del derecho.

Corresponde aquí, tener por citada toda la doctrina individualizada antes en el número 3.3 precedente.

Argumento psicológico También se encuentra presente el argumento psicológico, aquel por el que se atribuye a un enunciado el significado que se corresponda con la voluntad del emisor o autor del mismo, es decir del concreto legislador que históricamente lo redactó, es decir cuando se recurre a la historia de la ley. En este fallo, se cita la historia de la ley para explicar el tipo de recurso que quiso establecer el legislador en el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600.(considerando 9)

Argumento basado en principios: La sentencia obviamente recoge el argumento basado en principios y son los señalados en el numeral 4.3 precedente, los cuales, se deben entender como principios explícitos.

5. Comentarios y Análisis Crítico de la sentencia.

5.1 En relación a este fallo se pueden relevar los siguientes aspectos.

a. Este Fallo es muy importante pues es el primero en que se solicita invalidación de la resolución que resuelve una reclamación administrativa de titular y observante Pac. En ese contexto aclara:

b. Confirma que un tercero ajeno al procedimiento de evaluación puede recurrir en sede administrativa y posteriormente en sede judicial, (fundado en Art. 17 N° 8) y que el límite estaría en que la pretensión esgrimida por el tercero no sea la misma sostenida por el titular o tercero pac, según corresponda. Lo anterior ya había quedado zanjado en la causa R-34-2014.

c. De lo anterior quedaría establecido que titular y tercero pac siempre podrían recurrir en virtud del 17 N° 8 siempre y cuando sean motivos que no pudieron esgrimirse con anterioridad en virtud de las normas citadas, y en el caso de que la administración haya invalidado de oficio. Criterios también referidos con anterioridad por el Tribunal.

d. Reitera que la reclamación en sede jurisdiccional ambiental respecto de una resolución que resuelve una solicitud de invalidación, procede en caso que la autoridad administrativa acoja, rechace o decline entrar a conocer. (inadmisible)

e. Confirma que el plazo de dos años del Art. 53 Ley N° 19.880 es de caducidad y por tanto es efectivo en el presente caso, que la autoridad administrativa no tenía tiempo de abrir un procedimiento invalidatorio.

f. En esta sentencia el tribunal ambiental confirma que este tipo de reclamación corresponde a la establecida en el Art. 53 de la Ley N° 19.880 pero con sede ante el tribunal ambiental, con un plazo de dos años para recurrir ante la Administración. Esto es relevante por lo que se señala en la causa R-53-2014, en relación a la denominada Teoría de la Invalidación Impropia del ex ministro de la Corte Suprema. Pedro Pierry.

ANEXO I BIBLIOGRAFÍA CITADA POR EL TRIBUNAL

“La Potestad Invalidatoria de los Organos de la Administración del Estado”. Ferrada B.; Juan C., Acto y Procedimiento Administrativo. Actas Segundas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p.132.Cons 3

-Bermúdez S., Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, Revista Derecho U. austral, Vol XVIII N° 2,dic 2005, p.94) Cons 3.

-Jara S., Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magíster Derecho Constitucional PUC, p.182. Cons 3.

-Catalán A., Angélica, “ Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿ facultad u obligación?, Revista de Derecho Administrativo, PUCV, N° 1 2007, pp.71-75. Cons 4.

-Marín, V., Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, Año 1 N° 2, diciembre 2000, pp.55-56.

-Millar Silva, Javier, La potestad invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en derecho. Año 2008, pp.213-215. Cons 34.y en Cons 39 cita pp. 187-188 y en Cons 44, cita página 240.

- Cordero V., Luis, “Lecciones de Derecho Administrativo, II Ed. Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 317. Cons 37