



Universidad de Chile

Escuela de Derecho

INTERPRETACIÓN INCONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO

17 N° 8 DE LA LEY 20.600

Memoria para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y

Sociales

SABIÑE MAITANE SUSAETA HERRERA

Profesor Guía: Sergio Montenegro Arriagada

Santiago, Chile

2019

Izadi ta askatasuna

A mi familia, especialmente a mi madre, padre y hermanos por su
apoyo.

A Tomás, por ser el mejor compañero.

Y a ONG FIMA, por rescatarme.

ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CAPÍTULO I: TRIBUNALES AMBIENTALES	5
CARACTERÍSTICAS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	6
COMPETENCIAS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	9
CAPÍTULO II: INVALIDACIÓN Y DISCUSIÓN EN TORNO AL	
ARTÍCULO 17 N° 8 DE LA LEY 20.600	11
INVALIDACIÓN EN LA LEY 19.880	12
DISCUSIÓN DEL ARTÍCULO 17 N° 8	14
CAPÍTULO III: JURISPRUDENCIA EN TORNO AL ARTÍCULO 17	
N° 8	19
JURISPRUDENCIA DEL SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL	19
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.....	36
1. TESIS DE LA CORTE SUPREMA, MINISTRO PEDRO PIERRY: LA	
INVALIDACIÓN IMPROPIA	36
2. TESIS DE LA CORTE SUPREMA, MINISTRO SERGIO MUÑOZ (2017).....	38
CAPÍTULO IV: LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL	
ARTÍCULO 17 N° 8 Y SU RELACIÓN EL DERECHO DE ACCESO A	
LA JUSTICIA	41

INCONSTITUCIONALIDAD EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 17 N° 8 DE LA

CONSTITUCIÓN	49
CONCLUSIÓN.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	59

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto estudiar la discusión alrededor de la redacción del artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante la Ley, o Ley 20600).

La norma no es clara y ha sido interpretada de manera diversa por la doctrina y la Jurisprudencia. El estudio de esta última es especialmente relevante, pues tanto de los Tribunales Ambientales como de la Corte Suprema, ha emanado jurisprudencia que aplica una interpretación restrictiva, limitando el acceso a la justicia en materia ambiental, como se explicará en este trabajo.

Capítulo I: Tribunales Ambientales

Los Tribunales Ambientales fueron ordenados a crear en Chile con la reforma de la Ley 20.417 del año 2010, que diseñó la llamada “Nueva Institucionalidad Ambiental”; institucionalidad que creaba el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. Los Tribunales mismos, fueron creados por la Ley 20.600 (en adelante, “la Ley”).

La entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales comenzó el 28 de diciembre de 2012, al mismo que tiempo que el inicio de las funciones sancionatorias de la Superintendencia de Medio Ambiente. El primer Tribunal en iniciar sus funciones fue el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, luego el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia –a fines del 2013– y luego el Primer Tribunal de Antofagasta a fines del año 2017.

Cobra especial relevancia destacar la existencia de tres Tribunales Ambientales, pues durante la tramitación de la Ley 20.417 y Ley 20.600 se discutió si debía existir un Tribunal Ambiental, o los tres Tribunales Ambientales¹ que finalmente fue la opción tomada por el legislador.

¹ Historia de la Ley 20.600, p. 313. Disponible en: [Historia de la Ley N° 20.600 Crea los Tribunales ... - Ley Chile](#).

Sin embargo, la existencia de los tres Tribunales Ambientales no es solo una cuestión de descentralización y distribución orgánica, sino que ha significado diversidad de jurisprudencia y disparidad de criterios entre un Tribunal Ambiental y otro, como podrá observarse al analizar la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental y del Tercer Tribunal Ambiental, referida a la materia de estudio.

Características de los Tribunales Ambientales

Es de los artículos 1º al 6º de la Ley 20.600 que se extraen las principales características de los Tribunales Ambientales:

- **Naturaleza: Son órganos jurisdiccionales especiales.** Esto quiere decir que no forman parte de los Tribunales de Justicia del poder judicial. Sin embargo, tal como señala el artículo primero de la Ley, estos están sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Su naturaleza está definida por su objetivo, el cual es, según el artículo 1º de la Ley “(...) resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley someta a su conocimiento.” Es decir, es su objetivo de resolver controversias medioambientales lo que da razón a su existencia como tribunales especiales.

- **Integración: Ministros especializados.** Esta característica emana del artículo 2º de la Ley que señala que de los tres ministros del Tribunal

Ambiental, dos tendrán el título de abogado especializado en materias de Derecho Administrativo o Ambiental. Mientras, el tercer ministro será licenciado en Ciencias con especialización en materias medioambientales; todos con a lo menos diez años en el ejercicio de su profesión.

Según el profesor Jorge Bermúdez Soto, esta característica del tribunal “(...) se aprecia, por una parte, en las materias que conoce, y por la otra, en el nivel de conocimiento y especialización de sus integrantes.”² Esta afirmación es de gran importancia para el análisis de este trabajo, pues es parte del objetivo de estudio, por lo que será abordada nuevamente más adelante.

- **Nombramiento Especial: Sistema Complejo y temporal.** El sistema de nombramiento de los Ministros de los Tribunales Ambientales es nuevo en el país y tiene características distintas a las conocidas anteriormente para otros tribunales especiales en Chile. El nombramiento es complejo y en él intervienen todos los poderes del Estado³. Por otro lado, los períodos de nombramiento de cada ministro son por seis años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos períodos sucesivos, renovándose parcialmente cada dos años.

² BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2da Edición. Valparaíso, 2014. p. 522.

³ *Ibíd.* p.523.

- **Conocimiento: Materias y fundamentos especializados.** Los tribunales deberán resolver sobre asuntos especializados en materia ambiental, utilizando para ello elementos científicos y técnicos, estando obligado el Tribunal a enunciar los fundamentos técnico-ambientales en que basa su pronunciamiento, según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 20.600⁴. Esta característica se relaciona con las dos primeras de esta clasificación y tiene especial importancia en lo que se busca analizar en este trabajo. Son los conocimientos especializados en materia ambiental los que justifican la creación de estos tribunales, por lo que es necesario que estos conocimientos sean expresados al fundamentar sus fallos.

- **Estructura: Tribunales y jurisprudencia descentralizada.** Por mandato del artículo 5º de la Ley, los Tribunales Ambientales son tres: El primero con asiento en la comuna de Antofagasta; el segundo, con asiento en la comuna de Santiago; y el tercero, con asiento en la comuna de Valdivia⁵. El resultado de tener tres tribunales resolviendo sobre las mismas materias pero con jurisdicción distinta en las tres grandes zonas de Chile, ha significado una diversidad de jurisprudencia sobre los

⁴ Ibid. p. 526.

⁵ a) Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Antofagasta, y con competencia territorial en las Regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo.

b) Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Santiago, y con competencia territorial en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule.

c) Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Valdivia, y con competencia territorial en las regiones del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y de la Antártica Chilena. (artículo 5º ley 20.600)

mismos asuntos. Si bien el Primer Tribunal de Antofagasta a la fecha no ha resuelto ningún caso por su recién entrada en funcionamiento, el Segundo Tribunal Ambiental y el Tercero ya han tenido oportunidad de resolver sobre asuntos similares, manteniendo en muchos casos criterios diferentes. Un ejemplo de ello es la congruencia procesal, lo cual será estudiado en este trabajo.

Competencias de los Tribunales Ambientales

Las competencia general de estos Tribunales está expresada en el artículo 1° de la Ley 20.600, el cual señala que su “(...) función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”.

Dicha competencia está especificada luego en el artículo 17 de la Ley. En general, los Tribunales Ambientales tienen competencias del Contencioso Administrativo Ambiental al conocer de las reclamaciones que interpongan los afectados por distintos actos administrativos relacionados a materia ambiental. Además, conocen de las autorizaciones de la Superintendencia de Medio Ambiente para ciertos actos que limitarán derechos de los titulares sujetos a un instrumento de gestión ambiental; y para conocer de las demandas de reparación por daño ambiental. Todas estas competencias están listadas en el artículo 17 de la Ley. Para efectos de este trabajo nos vamos a centrar en las reclamaciones de los numerales 5, 6 y 7 de dicho artículo, las cuales son las

reclamaciones que buscan impugnar la RCA de un proyecto o actividad y que presentan una aplicación confusa, por la forma en que están redactadas, lo cual será abordado en los capítulos siguientes.

En el caso del artículo 17 N° 5, estamos hablando de la reclamación que tiene el titular en contra de la resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva un proceso de reclamación administrativa en contra de la RCA del proyecto o actividad. El artículo 17 N° 6, se refiere a la reclamación que tienen las personas que hubieren hecho observaciones ciudadanas en el proceso de evaluación ambiental, en contra de la resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resolvió la reclamación administrativa en contra de la RCA del proyecto o actividad. Finalmente, el artículo 17 N° 8, es la reclamación en contra de la resolución de la administración que resuelve un proceso de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

Estas reclamaciones serán analizadas, a causa de las controvertidas aplicaciones que han hecho los distintos tribunales y cortes a la relación entre estos tres artículos, debido a una poco clara redacción por parte del legislador.

Capítulo II: Invalidación y discusión en torno al artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600

La invalidación en Chile es la potestad-deber que tiene la administración para dejar sin efecto un Acto Administrativo que adolece de un vicio de ilegalidad sustancial. Es una forma de extinción de los Actos Administrativos; la remoción de aquellos que adolecen de un vicio invalidante. Es una de las figuras de retiro de los actos administrativos⁶.

La naturaleza de esta institución, sus características y requisitos, ha sido analizada y discutida por la doctrina y jurisprudencia en las dos últimas décadas. Con la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales nuevas aristas han surgido en torno a la discusión de la naturaleza de la invalidación, debido a que los Tribunales Ambientales han dado una aplicación propia a lo que entienden por invalidación, en materia ambiental.

Este trabajo se enfoca en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, debido a su redacción poco clara, en especial debido a su inciso final, cuya interpretación por parte de los Tribunales Ambientales ha significado restringir el uso de la solicitud de invalidación por parte de la ciudadanía, en materia ambiental, dando a esta institución el trato que se da más bien a los recursos

⁶ OLGUÍN JUÁREZ, Hugo. *Extinción de los Actos Administrativos: Revocación, Invalidación y Decaimiento*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962, p. 229.

administrativos, olvidando la naturaleza de la invalidación como retiro o autocontrol de la propia Administración.

Por ello, antes de entrar al análisis del artículo en cuestión, es necesario precisar la forma en que se entiende la invalidación por la postura de este trabajo.

Invalidación en la ley 19.880

La invalidación, aun cuando sea aplicada en el contexto del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600⁷, es la invalidación regulada en el artículo 53 de la Ley 19.880. Es decir, entendemos la invalidación como una potestad-deber de la administración, dentro de sus facultades de retiro de los Actos Administrativos. Es una potestad, en el sentido que la Administración está facultada para ejercer la invalidación ante la presencia de un vicio de cierta entidad; siendo además un deber, en el sentido que la Administración no puede ignorar un vicio de cierta entidad, decidiendo no invalidar.

La entidad del vicio es lo que se ha conocido como naturaleza de “*ultima ratio*” de la invalidación. La *ultima ratio* quiere decir que la invalidación sólo debe proceder cuando el vicio es tal, que el acto debe ser anulado por una cuestión de interés público. Esto, pues el límite a la invalidación son los demás principios del proceso administrativo de la Ley 19.880 y el interés de los

⁷ Como se verá más adelante, una postura de la Corte Suprema ha sido distinguir la invalidación del artículo 53 con aquella a la que se refiere el inciso final del artículo 17 N° 8, postura no seguida por esta tesis.

afectados por el Acto Administrativo. Es por estos principios y por la posible afectación de intereses de los particulares, que la invalidación solo debe utilizarse cuando hay un vicio importante de ilegalidad que afecta el orden público⁸.

Finalmente, la invalidación para este trabajo no es entendida como recurso, el cual ha sido el sentido que le han dado los Tribunales Ambientales cuando el procedimiento de invalidación se inicia a solicitud de un particular. En este sentido, cuando el procedimiento de invalidación surge a petición de un particular, la invalidación se funda en el derecho de petición que tiene toda persona en virtud del artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República, no transformando por ello la invalidación en un recurso, pues el acto de retiro de la Administración tendrá la misma naturaleza que si ella la hubiere iniciado de oficio.

Estas consideraciones en torno a la naturaleza de la invalidación son importantes para comprender el análisis de este trabajo respecto al artículo 17 N° 8. Esto pues, como se verá más adelante, los Tribunales Ambientales han

⁸ En este sentido, el Segundo Tribunal Ambiental ha descontextualizado la referencia de Luis Cordero a la invalidación como *ultima ratio* y ha interpretado la *última ratio* en el sentido de que la invalidación es último remedio que puede utilizar la administración, tal como señala en el considerando quinto de la Sentencia rol R 53-2014, caratulada “Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte en contra del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso”. Siendo esto errado, pues la ley no obliga a la Administración en ningún momento a preferir otro remedio antes de la invalidación -aquello la privaría de la invalidación como facultad-. La *ultima ratio* tiene que ver con utilizar la invalidación solo cuando la ilegalidad es superior a los demás principios que se pueden ver afectados por el acto de retiro..

dado una interpretación estricta al inciso final de este artículo, entendiendo la invalidación como un recurso cuando es solicitada a petición de un particular.

Discusión del artículo 17 N° 8

La discusión en torno a este precepto ha surgido por la redacción del inciso final. Señala el artículo 17 N° 8:

“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.

Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental 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 uno de éstos.

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su

domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

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.”

Hay distintas posturas de la jurisprudencia —la doctrina tiene otras tantas, pero siempre encajan dentro de alguna de las que serán nombradas a continuación— que se refieren a la posible interpretación del inciso final, cuando señala que en los casos del numeral 5) y 6) no se podrá ejercer la potestad invalidatoria. Las distintas posturas difieren principalmente respecto de tres aristas: Naturaleza de la invalidación, legitimación activa y plazos para solicitar las acciones en cuestión.

Pueden ser resumidas en las siguientes:

- Tesis del Segundo Tribunal Ambiental:
 - Naturaleza de la invalidación: El Segundo Tribunal Ambiental considera que la solicitud de invalidación a la que se refiere el artículo 17 N° 8 es la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, teniendo la misma naturaleza. Solo se distingue

respecto de la impugnación, pudiendo impugnarse no solo el acto que invalida, sino la resolución de admisibilidad o rechazo de la solicitud de invalidación; además del tribunal competente para conocer dicha impugnación.

- Legitimación activa: Cláusula de especialidad. Respecto de la legitimación activa, el Segundo Tribunal Ambiental ha desarrollado la teoría de que este artículo establece un orden de prelación y exclusividad de acciones. Al decir que en los casos del numeral 5 y 6, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria, está excluyendo del reclamante titular y el reclamante observante PAC, la posibilidad de solicitar la invalidación, por las mismas materias en los casos de los observantes PAC, bajo el razonamiento de que teniendo acciones especiales, no pueden acudir a la acción general de la Ley 19.880, como se explicará en el capítulo siguiente.

- Plazo para interponer la solicitud de invalidación: Al tener la misma naturaleza que la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, el plazo para solicitar la invalidación a la que se refiere el artículo 17 N° 8, es el plazo de dos años de la invalidación.

● Tesis de la Corte Suprema (sentencia rol 11.512-2015 y 23.000-2014), elaborada por el Ministro Pedro Pierry⁹:

- Naturaleza de la solicitud de invalidación: El artículo 17 N° 8 se refiere a que existen dos tipos de invalidación.
1) La invalidación general del artículo 53 de la Ley 19.880 (invalidación propia), que solo puede ser reclamada en caso de que se invalide el Acto Administrativo, pues su naturaleza es la misma que la invalidación general, salvo el tribunal competente para conocer de la impugnación, que son los Tribunales Ambientales. 2) La invalidación acción o impropia, a la que se refiere el inciso final del artículo en cuestión, la que puede ser utilizada por los terceros al procedimiento administrativo, como reclamo de ilegalidad; es decir, procede aun contra el acto que la declara inadmisibile.
- Legitimación activa: Respecto de la invalidación propia, por ser su naturaleza la de carácter general, estarían legitimados los terceros absolutos al proceso, cuando se haya producido una invalidación., en la hipótesis de la Ley 19.880.

⁹ En esta sentencia mediante voto disidente del ministro Señor Pedro Pierry.

- Plazo para interponer la solicitud de invalidación: La invalidación propia, puede ser utilizada siempre dentro del plazo de dos años.. Por otro lado, la invalidación impropia, solo puede ser utilizada dentro del plazo de 30 días que existe para las demás reclamaciones como la del artículo 17 N° 5 y N° 6.

- Tesis de la Corte Suprema (sentencia rol 45807-2016, considerando octavo), elaborada por el Ministro Jorge Muñoz: El inciso final del artículo 17 N° 8 hace una exclusión a los titulares de la reclamación del artículo 17 N° 5 y 6 para solicitar la invalidación, pero no a los terceros absolutos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, quienes pueden ejercer la solicitud de invalidación, que es la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880.

Capítulo III: Jurisprudencia en torno al artículo 17 N° 8

Jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental

Los tribunales ambientales han mantenido distintas tesis respecto de la legitimación activa de los observantes y reclamantes. Debido a que el Segundo Tribunal Ambiental fue el primero en comenzar sus funciones, fue el primero en dictar jurisprudencia en la materia.

1.1. Acción de los observantes que no fueron reclamantes en sede administrativa. (primeros acercamientos a la materia)

Una de las primeras sentencias al respecto fue el fallo de la causa rol R 16-2013. En dicho caso, el proyecto “Piscicultura Río Calcarrupe” fue calificado desfavorablemente mediante RCA N° 53 por la Comisión de Evaluación de la Región de los Ríos. Luego de esto, el titular del proyecto reclamó ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, quien acogió la acción del titular y resuelve declarar favorable la evaluación ambiental del proyecto. Ante la resolución del Director Ejecutivo, ciudadanos que no participaron de la evaluación ambiental, interpusieron reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, en virtud del artículo 17 N° 5.

Ante dicha reclamación jurisdiccional, el Segundo Tribunal resuelve rechazando el reclamo, y señala que la acción del artículo 17 N° 5 es solo procedente para el titular del proyecto.

En dicha causa, además, señaló el Tribunal que tampoco podían esas personas interponer la reclamación del artículo 17 N° 6, pues no había habido participación ciudadana en el procedimiento en cuestión. El Segundo Tribunal Ambiental, expresó:

“Décimo séptimo. Que a la luz de los antecedentes del proceso, los reclamantes de autos tampoco podían impetrar la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por cuanto ésta sólo puede ser ejercida por quienes hayan sido parte de un proceso de participación ciudadana cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y se haya agotado la vía recursiva administrativa. En efecto, durante la evaluación del proyecto “Piscicultura Río Calcarrupe” no se realizó un proceso de participación ciudadana. Por lo tanto, no existen observaciones que no hayan sido consideradas en la RCA de las cuales se pueda reclamar administrativamente y que permitan a los recurrentes dirigirse posteriormente ante el Tribunal Ambiental invocando la reclamación contenida en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.”

En el considerando recién citado puede verse que el Tribunal señala como requisito para la procedencia de la acción del artículo 17 N° 6, la existencia previa de reclamación administrativa por parte los observantes.

Este era el único fallo existente sobre la materia hasta la fecha. Como se puede apreciar, el Tribunal no se refiere a la situación de los observantes que se encontraban conformes a la Resolución de Calificación Ambiental, que rechaza el proyecto y por ello no reclamaron administrativamente. Respecto de los Terceros absolutos, el Segundo Tribunal se limita a señalar que estos tienen la vía general de la invalidación u otros medios de impugnación procedentes (considerando décimo octavo).

1.2. Prevalencia de la vía recursiva especial sobre la general

La tesis del Segundo Tribunal Ambiental referida a la prevalencia de la vía recursiva especial sobre la general, fue desarrollada a partir de los fallos de las causas roles R 10-2013 y R 11-2013, con fecha 6 de abril del año 2015. Esta tesis ha sido mantenida por dicho sentenciador hasta la fecha.

Vía recursiva especial. El caso de SQM fallos rol R 10–2013 y R 11–2013 del Segundo Tribunal Ambiental

En dicho caso, Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) interpuso solicitud de invalidación en contra de la RCA que calificó favorablemente el proyecto “Ampliación planta productora de yodo Soledad”, del titular “Sociedad Contractual Minera Copiapó”. La Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá, declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación.

Ante, esto, SQM reclama ante el Segundo Tribunal Ambiental, la resolución que declara inadmisibile la solicitud de invalidación, en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, alegando distintos vicios de ilegalidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y en la resolución que declara inadmisibile la solicitud de invalidación.

El Segundo Tribunal Ambiental rechaza la reclamación interpuesta por SQM, por señalar que el reclamante tenía un interés puramente económico en este caso y no ambiental. Sin embargo, la sentencia¹⁰ es relevante en el ámbito procesal, pues desecha la defensa de la Administración, la cual alegaba que el 17 ° 8 solo procede contra la resolución que resuelva una solicitud de invalidación, y no contra la que se refiera a la admisibilidad de la solicitud. Ante esto, el Segundo Tribunal señala que el 17 N° 8 sí procede en contra de la resolución que se refiere a la admisibilidad, pues la ley 20.600 habla de reclamar en contra de “[...] la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación [...]” de manera genérica.

Luego de señalar que la reclamación de SQM sí es procedente ante los Tribunales Ambientales en virtud del artículo 17 N° 8, el Tribunal desarrolla la teoría de la vía recursiva especial por sobre la general, para explicar por qué SQM puede acudir en virtud del artículo 17 N° 8, en su calidad de tercero

¹⁰ Las sentencias de las causas R 10–2013 y R 11–2013 son causas idénticas. Solo cambia el nombre del proyecto impugnado.

absoluto. Tribunal señala que los observantes PAC tienen la posibilidad de ejercer la reclamación de los artículos 29 y 30 bis de la ley 19.300, para luego reclamar en virtud del artículo 17 N° 6 de la Ley 20.600 ante los Tribunales Ambientales y que por lo tanto no podrían solicitar la Invalidación del acto administrativo, derecho que les confiere el artículo 53 de la Ley 19.880.

La tesis del Segundo Tribunal Ambiental en estas causas, es que la Invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880 está contemplada en materia ambiental para los terceros que no fueron parte del proceso de observación ciudadana—tal como SQM en este caso—, pues a estos la Ley 19.300 no les entrega una acción específica.

El Segundo Tribunal Ambiental ha mantenido esta tesis hasta la fecha, haciendo precisiones a través de las sentencias posteriores a la R 10-2013. Así, en el fallo de la causa R 63-2014 el Tribunal señala lo que a su juicio es la finalidad del inciso final del artículo 17 N° 8 en cuestión. Sostiene el considerando veintitrés:

“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".

De esta forma, la finalidad del artículo 17 N° 8 inciso final, sería evitar el doble pronunciamiento de los Tribunales sobre un mismo asunto, y evitar que una vez precluidas las acciones del artículo 17 n° 5 y 17 N° 6, se utilizara la acción del artículo 17 N° 8.

Vía recursiva especial. El caso del Monasterio de las Carmelitas Descalzas, rol R 129-2016 del Segundo Tribunal Ambiental

La sentencia R 129–2016, tiene especial importancia en este trabajo, pues ha sido uno de los últimos fallos en esta materia. En este caso, el “Monasterio de las Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso y De la Virgen del Carmen” (En adelante, el Monasterio o reclamantes), interpusieron reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, en virtud de Artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, la cual fue rechazada.

En este caso, el Monasterio participó como observantes en la participación ciudadana del proyecto “Central el Canelo de San José”. Dicho proyecto fue

rechazado ambientalmente, por lo que las reclamantes, conformes con la RCA, no reclamaron ante el Comité de Ministros.

Sin embargo, la calificación ambiental del proyecto fue revertida y declarado ambientalmente favorable, por resolución de Comité de Ministros que acogió la reclamación que interpuso el titular del proyecto contra la RCA desfavorable.

El artículo 17 N° 6 de la Ley 20.600 señala expresamente que el Tribunal Ambiental conocerá:

“[...] de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis”.

Luego, el artículo 18 N° 5 que se refiere a la legitimación activa para acudir por las causales del artículo 17, señala que tienen dicha calidad “en los casos de los números 5) y 6), las personas naturales o jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.”

Ante este escenario, al no haber sido reclamantes ante el Comité de Ministros, el Monasterio consideró que la vía adecuada para hacer valer sus derechos era solicitar la invalidación de la resolución del Comité de Ministros,

en virtud de artículo 53 de la Ley 19.880, que permite posteriormente acudir a los Tribunales Ambientales en virtud del artículo 17 N° 8.

La administración declaró inadmisibile la solicitud de invalidación interpuesta por el Monasterio. Ante dicha resolución, el Monasterio reclamó ante el Segundo Tribunal Ambiental en virtud del artículo 17 N° 8, el cual rechazó su reclamación, por considerar que la vía adecuada para haber acudido ante los Tribunales Ambientales, era el artículo 17 N° 6 y no el artículo 17 N° 8. El Segundo Tribunal citó su tesis de la vía especial por sobre la particular, para señalar que al haber sido observantes PAC, aun cuando o hubieren sido ellos los reclamantes en la sede administrativa, era el numeral 6 la vía que debieron utilizar.

¿Por qué sostiene esto el Tribunal, a pesar de que el artículo señala que debieron haber sido reclamantes para utilizar el artículo 17 N° 6?

Porque en jurisprudencia anterior, de la causa R 54-2014, el Segundo Tribunal Ambiental formuló la tesis de que el artículo 17 N° 6 debía ser entendido de manera amplia, para no dejar sin legitimación activa a quienes hubieren sido observantes PAC en el proceso de evaluación, pero no hubieren reclamado de la RCA por encontrarse conformes con ella, y luego dicha decisión se viera revertida ante el Comité de Ministros por la reclamación del titular.

Lo curioso, es que el Segundo Tribunal Ambiental utiliza una tesis que el mismo tribunal desarrolló para ampliar la legitimación activa de los observantes, para en este caso dejar sin legitimación al Monasterio reclamante. No considera el Tribunal que al momento que el Monasterio debió decidir qué vía utilizar, existía gran diversidad de jurisprudencia respecto al artículo 17 N° 8 inciso final y su relación con el artículo 17 N° 6. Tampoco consideró el Tribunal, que su propia jurisprudencia que permite a los observantes acudir por 17 N° 6 aun cuando no hubieren sido reclamantes, no había sido dictada a esa fecha.

Así, una tesis del Segundo Tribunal Ambiental, que fue desarrollada para favorecer el acceso a la justicia, fue utilizada en contra del Monasterio de las Carmelitas descalzas. Esta tesis, será explicada a en el punto siguiente (1.3.).

A pesar de esto, la Corte Suprema¹¹ casó en la forma el fallo del Segundo Tribunal Ambiental y dio razón a las reclamantes del Monasterio, al señalar que el tribunal incurrió en una errada interpretación del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, sosteniendo que “[...] en tanto la actora se encuentra plenamente legitimada para requerir la invalidación de lo obrado ante el Comité de Ministros respecto de los nuevos elementos de juicio agregados en la fase

¹¹ SCS rol 2653 – 2018.

recursiva, motivo por el que corresponde hacer lugar a los recursos de casación en el fondo interpuestos.”

Si bien la Corte Suprema no se refiere en dicho fallo a qué se entiende por invalidación impropia o cuál era el plazo para invalidar, señala que sí podían hacerlo y si bien no aclara un asunto interpretativo hasta ahora pendiente, deja claro que existe una facultad de elegir la vía adecuado, asunto muy relevante en esta materia¹².

1.3. Posibilidad de los observantes PAC para acudir a los Tribunales Ambientales en virtud del artículo 17 N° 6, aun cuando no hubieren sido reclamantes en sede administrativa. El caso rol R 54-2014

El Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido —a partir de la sentencia de la causa rol R 54-2014—, que aún cuando los observantes no hubieren reclamado en la sede administrativa, pueden acudir a los Tribunales Ambientales en virtud del artículo 17 N° 6, en los casos que el titular ha reclamado y esto ha

¹² Es importante destacar lo señalado en el considerando décimo noveno de esta sentencia por parte de la Corte Suprema, pues a diferencia de lo fallado por el tribunal ambiental, la corte interpreta la norma siempre bajo el alero de los principios de un debido proceso, al sostener que: “Por la inversa, si bien es cierto que la restricción allí prevista tiene por finalidad evitar la proliferación de vías recursivas paralelas y la existencia de decisiones contradictorias, la sentencia impugnada restringe, en los hechos, el derecho a la acción y el acceso a la justicia de quienes, habiendo participado en el procedimiento de evaluación ambiental, estiman que sus derechos han sido afectados como consecuencia de la comisión de ilegalidades ocurridas a propósito de la incorporación, por parte del Comité de Ministros, de nuevos antecedentes que no fueron examinados en la instancia regional.”

modificado la RCA con la cual los observantes estaban conformes. Esto, porque a juicio del Tribunal, el perjuicio de los observantes nace recién con el acogimiento de las pretensiones del titular en su reclamación. Señala el Segundo Tribunal Ambiental:

“Décimo cuarto. Que, para determinar si los reclamantes son legitimados para interponer la reclamación que dio origen a estos autos, es necesario recurrir a una interpretación sistemática de los artículos 17 N° 6 y 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, en los términos del inciso primero del artículo 22 del Código Civil. En efecto, dicho precepto legal establece que ‘el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía’, razón por la cual resulta insuficiente resolver esta materia en base a una interpretación literal de los referidos preceptos legales.

Décimo quinto. Que, por consiguiente, no puede estimarse que la actora se conformó con la consideración de las observaciones en el procedimiento de evaluación y no agotó previamente la vía administrativa, por la circunstancia de no haber reclamado ante el Comité de Ministros en contra de la RCA N° 37/2014, máxime si, en este caso, dicha resolución satisfizo sus pretensiones al calificar desfavorablemente el proyecto. Lo relevante, para efectos de cumplir

con el agotamiento de la vía administrativa, es que los recursos administrativos que procedan hayan sido interpuestos y se encuentren resueltos, independientemente de quién los interpuso. De seguirse el criterio contrario, quedarían en indefensión todos aquellos que, habiendo intervenido en un proceso de participación ciudadana, no reclaman administrativamente, por haber concluido la evaluación ambiental de acuerdo a sus pretensiones.”

Esta tesis del Segundo Tribunal Ambiental es una interpretación amplia, en favor de la legitimación activa de los observantes PAC, que ha hecho ante el vacío normativo existente, pues el artículo 17 N°6 señala que procede la reclamación ante el Tribunal Ambiental en contra de la resolución del Comité de Ministros que resolvió una reclamación, pero no señala qué sucede cuando la reclamación la interpuso el titular.

Señala el artículo 17 N° 6:

“6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley.”

De la lectura literal de la norma, pareciera que la reclamación del 17 N° 6 solo procede cuando la reclamación fue interpuesta por los mismos observantes PAC. La interpretación del Segundo Tribunal Ambiental, que originalmente busca ampliar el acceso a la justicia señalando que esta acción puede interponerse aun cuando no hayan sido ellos los reclamantes.

1.4 Los observantes en la participación ciudadana no pueden solicitar invalidación, aun cuando no hayan sido reclamantes. Sentencia R 129-2016.

El Segundo Tribunal Ambiental dictó sentencia desfavorable en contra del Monasterio de las Carmelitas descalza de la Virgen del Carmen y del Amor Misericordioso. Señaló el Tribunal, que la parte reclamante debió utilizar la vía del artículo 17 N° 6, -aun cuando a dicho momento no existía la jurisprudencia que señalaba que eso era posible-, cuando la reclamación hubiere sido interpuesta por el titular. La solicitud de invalidación se interpuso en dicho caso con fecha 12 de junio de 2015 y la primera sentencia que manifiesta la nueva tesis del Segundo Tribunal Ambiental es de fecha 01 de diciembre de 2015.

1.4. Artículo 17 N° 8 e invalidación administrativa

Respecto a la invalidación, la tesis del Segundo Tribunal Ambiental ha considerado que la invalidación a la que se refiere el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 es la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, como es natural.

Respecto de la resolución de dicha invalidación, es posible interponer una impugnación, como lo ha establecido la Ley 20.600 señala, al señalar que procede reclamación en contra de la resolución *“que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.”*

Es decir, lo que se reclama es la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, a diferencia de la impugnación de la resolución de la invalidación de la Ley 19.880, que solo procedería contra *“el acto invalidatorio”*.

En virtud de esta lectura es que el Segundo Tribunal ha considerado que la reclamación del artículo 17 N° 8 también procede contra la resolución que declara inadmisibile una solicitud de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, puesto que está resolviendo el procedimiento, aun cuando no se esté pronunciando sobre el fondo del asunto. Dicha tesis ha sostenido en las sentencias de las causas roles R 10-2013, R 11-2013, R 34-2014 y R 87-2015, por ejemplo. Sin que exista una interpretación contraria a la fecha.

Señala la sentencia de la causa R 10-2013:

“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- 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.”

Por tanto, para el Segundo Tribunal Ambiental, la posibilidad de impugnar en general la decisión del proceso invalidatorio es la única diferencia de la invalidación en materia ambiental, cuando se le compara con la invalidación en otras materias, todas basadas en el artículo 53 de la Ley 19.880. Siendo así, entre otras cosas la potestad invalidatoria de la administración tiene un plazo de 2 años.

Esta postura del Segundo Tribunal Ambiental, fue seguida por la Corte Suprema en una primera instancia. En efecto, la primera causa que conoció la Corte Suprema en la materia, ya entrado en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental, fue a través del recurso de casación en contra de la

sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de la causa R 5-2013, referida al proyecto “Ruta Camino de la Fruta”.

En dicha sentencia el Segundo Tribunal Ambiental había acogido la reclamación en contra de resolución que rechazaba la solicitud de invalidación en contra de una solicitud de reserva de información acogida al titular del proyecto. La Corte Suprema casó dicha sentencia, pero en ningún caso pareció disentir de la postura del Segundo Tribunal Ambiental respecto a la naturaleza de la invalidación, en virtud de la cual se generó la reclamación del artículo 17 N° 8. La Corte se refirió a otros asuntos, tales como el razonamiento del Segundo Tribunal en torno a la reserva de información y la RCA, pero no sobre la invalidación misma.

Más adelante, la Corte Suprema conoció de las casaciones interpuestas en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de la causa R 10-2013, en la cual el Segundo Tribunal Ambiental había conocido de la invalidación realizada por un tercero en contra de la RCA del proyecto “Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad”. En dicha casación, la Corte se refirió a la legitimación activa de los terceros, analizando su interés para solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental. Sin embargo, en ningún caso la Corte cuestionó la naturaleza de la invalidación, sino que siguió la postura del Segundo Tribunal Ambiental, de estar frente a una invalidación clásica del artículo 53 de la Ley 19.880, con los mismos plazos para ser solicitada, con el

requisito añadido de proceder contra un acto administrativo de carácter ambiental¹³.

¹³ Como se señaló previamente, la única jurisprudencia que existía al respecto había impedido a los observantes no reclamantes, acceder a la justicia mediante una reclamación del artículo 17 N°6, cuestión por la cual esta parte, a pesar de considerar ilegal dicha aplicación, pecó de precavida al no elegir esa vía de impugnación.

Jurisprudencia de la Corte Suprema

1. Tesis de la corte suprema, ministro pedro pierry: la invalidación impropia

Como hemos señalado, la jurisprudencia de la Corte Suprema no ha sido uniforme respecto al artículo 17 N° 8, inciso final. Durante el año 2015, hubo especial confusión doctrinaria y jurisprudencial, si bien hasta ese entonces la Corte había seguido la línea del Segundo Tribunal Ambiental, en la causa 11512–2015, se falló bajo la tesis de la “invalidación impropia”.

La primera vez que la teoría de la invalidación impropia fue enarbolada, corresponde a un voto disidente del Ministro Pierry, en el fallo de la causa rol 23000-2014. En este fallo el ministro por primera vez considera que el artículo 17 N° 8 se refiere a una invalidación distinta a la del artículo 53 de la Ley 19.880, incorporando al ordenamiento jurídico un verdadero recurso, con naturaleza similar al reclamo de ilegalidad.

En fallos posteriores, la Corte Suprema recoge como voto de mayoría dicha teoría. Así, en el fallo de la causa rol 11512-2015, considerando diecisiete, la Corte Suprema señala:

“Que, en conclusión, existen dos tipos de invalidación:

a) La general de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, excluida para el responsable del proyecto y terceros intervinientes en el

procedimiento, con reclamo ante el Tribunal Ambiental cuando la Administración invalida;

b) La invalidación impropia o invalidación recurso, para los terceros que no han intervenido en el procedimiento, así también como para el responsable del proyecto y los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo [...]”

Según esta tesis, cuando el inciso final del artículo 17 N° 8 señala que “*no podrán interponer la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880...*” está excluyendo a los legitimados de los numerales 5) y 6) (titulares y ciudadanos que realizaron observaciones) de la posibilidad de impetrar la invalidación general. La potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley 19.880 quedaría entonces reservada solo a los casos en que ella sea solicitada por terceras partes que no hayan participado del procedimiento de evaluación ambiental (a los que los fallos llaman “terceros absolutos”). Luego, la posibilidad de impugnar la resolución de dicha solicitud, quedaría también limitada a los casos en que exista efectivamente un acto anulatorio, en la lógica de la propia ley 19.880.

Así las cosas, la redacción del artículo deja vislumbrar, según esta doctrina, que existe un caso en que sí pueden invalidar quienes participaron en el procedimiento (titular del proyecto y ciudadanos, legitimados de los artículos 17 N° 5) y 6)), además de los terceros absolutos, para lo cual tendrían un plazo de 30 días.

Lo anterior lo interpreta de la alocución “*o transcurridos los plazos para deducirlos*” del inciso en conflicto. Es decir, si se interpone invalidación dentro de los 30 días de plazo que tienen dichos recursos, se está utilizando la invalidación como un verdadero recurso administrativo y no como potestad de la administración, convirtiéndose en una invalidación impropia o ambiental, con requisitos y plazos propios, que se deducen de otros artículos, como lo señalado.

2. Tesis de la corte suprema, ministro sergio muñoz (2017)

LA opinión de la Corte Suprema al respecto, cambió en un muy breve lapso de tiempo y sin mediar modificación normativa alguna, con el regreso del ministro Sergio Muñoz a la tercera sala. Con fecha 06 de julio del año 2017 la sentencia de la causa rol 45807-2016, dejó de aplicar la teoría de la invalidación impropia y en su lugar señaló que la invalidación a la que se refiere el artículo 17 N° 8 es la invalidación general de la Ley 19.880, otorgando un plazo de dos años a los terceros absolutos, innovando en el sentido de reconocer a la invalidación como acción y por lo tanto configurando un plazo de dos años para su interposición.

Señala dicha doctrina, además, que la diferencia es que cuando el procedimiento de invalidación trate de actos administrativos de carácter

ambiental, la impugnación contra la resolución que la resuelva, es de competencia de los Tribunales Ambientales. Esto, independiente de que la solicitud de invalidación se deniegue o rechace, pues la norma de los Tribunales Ambientales habla de “resolver” y no de que haya un acto anulatorio necesariamente.

Señala el citado considerando octavo:

“[...] la acción propia del tercero absoluto que desee impugnar la Resolución de Calificación Ambiental es, a falta de un recurso especial y considerando que la Ley N°20.600 no la excluye expresamente, la invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880, facultad que puede ejercerse tanto de oficio como a petición de parte.”

El problema se produce en ciertos casos, al momento de solicitar la invalidación, cuando la parte se encuentra en una situación híbrida entre un participante del proceso de evaluación y un tercero, por no haber reclamado administrativamente contra la RCA, por considerarla conforme a sus pretensiones, pero había participado del procedimiento de evaluación, por lo que no es una situación propiamente de un tercero absoluto en los términos de las referidas sentencias.

El artículo 18 N° 5) de la Ley 20.600 señala textualmente que los legitimados activos para solicitar la reclamación del artículo 17 n° 6) son quienes hubieran

presentado sus reclamaciones en conformidad a la ley. Por tanto, dicha expresión literal de la norma hace parecer que no se puede reclamar en virtud de artículo 17 N° 6, como exige el Segundo Tribunal Ambiental, pero tampoco es propiamente en la situación de tercero absoluto.

Capítulo IV: La interpretación restrictiva del artículo 17 N° 8 y su relación el derecho de acceso a la justicia

El punto central de este trabajo, todas las explicaciones acerca de las distintas interpretaciones al artículo 17 N° 8, giran en torno a un asunto: Una interpretación formal y rigurosa conlleva una inconstitucionalidad. Las normas de legitimación activa debieran ser interpretadas de manera amplia, pues de lo contrario se infringe el derecho de acceso a la justicia, derecho garantizado por el artículo 19 N° 3 de nuestra Constitución.

Este derecho se ha entendido implícito en el artículo señalado, el cual establece el derecho a la “igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”. Dicho precepto también establece que “Toda persona tiene derecho a la defensa jurídica [...] y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida”. De estas palabras, se ha entendido que existe un Derecho a la Acción, como supuesto previo para poder acceder al derecho a la defensa. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en sentencia rol 946–2007:

“Trigésimotercero: [...] el derecho de las personas a acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de sus derechos o, como lo denomina el requirente en estos autos, ‘Derecho a la Acción’, también conocido en la doctrina moderna como derecho a la tutela judicial, es uno de los derechos asegurados por el N° 3 del artículo 19

de la Constitución, pues, aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igualdad protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo y racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su vigencia, esto es, el derecho de toda persona a ser juzgado, a presentarse ante el juez, a ocurrir al juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente.”

Es este Derecho a la Acción el que se ve afectado por una interpretación estricta del artículo 17 N° 8. También afecta este derecho el hecho de que dentro de la Corte Suprema y entre los distintos Tribunales Ambientales, existan fallos con jurisprudencia dispersa, que interpreta de manera distinta la aplicación de este precepto en cuestión.

De hecho, tanto la interpretación del Segundo Tribunal ambiental, al sostener que no puede acudirse por 17 N° 8 si se fue observante PAC y no reclamante, como la interpretación de la Corte Suprema sobre la invalidación impropia, añaden requisitos a la ley en sus interpretaciones, requisitos no expresados por la norma, lo que infringe también el artículo 38 inciso segundo de nuestra Constitución, el cual establece el derecho

de cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración, a reclamar ante los tribunales que determine la ley. En el caso del 17 N° 8 nos encontramos frente a una norma que viene a materializar este derecho constitucional, y no puede una interpretación judicial restringir dicho acceso, añadiendo requisitos no expresamente señalados por la ley.

El mismo Tribunal Constitucional en el considerando citado, señala que “[...] carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igualdad protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo y racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás[...].” Precisamente, también carecería de sentido que la Ley 20.600 hubiese querido restringir el acceso de los ciudadanos a los Tribunales Ambientales, con una interpretación como la que el Segundo Tribunal Ambiental ha hecho sobre el artículo 17 N° 8 inciso final (en especial cuando el segundo tribunal señala que por ser observante PAC no se puede acudir por solicitud de invalidación), y con una interpretación como la sostenida por la Corte Suprema sobre la invalidación impropia, que no solo añade requisitos no establecidos en la norma (como los treinta días de plazo para interponer la solicitud de invalidación), sino que además interpreta la existencia de una acción

distinta la señalada por el precepto (al decir que la ley dice invalidación, pero quiso establecer un reclamo de ilegalidad).

Este enfoque restrictivo de las distintas interpretaciones de los tribunales ambientales y de la Corte Suprema, es contraria al análisis del Tribunal Constitucional, que en la sentencia citada señala en su considerando trigésimosegundo, que los derechos asegurados en la constitución deben ser interpretados con “[...] *el propósito de infundir mayor eficacia, que sea razonable o legítima, a lo asegurado por el Poder Constituyente a las personas naturales y jurídicas [...]*”, añadiendo que “[...] *sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N° 3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo*”, debiendo estas concreciones “[...] *ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretación exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental.*” Pareciera de esta lectura, que el Tribunal Constitucional reprocha la clase de interpretación que han realizado los tribunales ambientales y la Corte Suprema, en torno al artículo 17 N° 8.

Por otro lado, también la Corte Suprema se ha referido al acceso a la justicia como derecho garantizado por la constitución, señalando en marzo del año 2017:

"[...] Del señalado conjunto de normas (se refiere al artículo 19 N° 2 y N° 3 de la CPR) es posible desprender la existencia de diversos principios que reflejan esas convicciones y pretenden asegurar la racionalidad y justicia del procedimiento. Entre ellos, no es posible dejar de mencionar el derecho al recurso, que se traduce en el de impugnar las resoluciones judiciales para proveer a su revisión, mismo que integra el amplio espectro del derecho al debido proceso. Ligado a lo dicho están los demás derechos, de acceso a la justicia, de tutela judicial efectiva que conduce a que en el proceso de interpretación de normas se prefiera a aquélla que permite el acceso a la jurisdicción, a obtener una sentencia motivada y, en su caso, el cumplimiento de lo resuelto.”¹⁴

En el mismo considerando, la corte cita al profesor Alejandro Romero Seguel, el cual se ha referido a los límites en el ejercicio de la acción, señalando que “Se podría decir que en relación al ejercicio de este derecho, existe como pauta rectora el principio ‘pro actione’ en virtud del cual los órganos judiciales deben interpretar los diferentes requisitos y presupuestos procesales de un modo más favorable con el derecho constitucional a obtener la protección

¹⁴ SCS rol 41.044-2016, considerando séptimo.

judicial de los derechos [...]”. De hecho, el profesor se refiere a continuación específicamente a los formalismos, y concluye: “[...] debiendo rechazarse *in limine litis* las tesis rígidas o formalistas que puedan privar a las personas de obtener una tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos”.

Luego, en el considerando octavo de la misma sentencia, la Corte es enfática al concluir que “[...] se desprende que en el ejercicio de las atribuciones que la ley ha entregado a los jueces no resulta atendible que, en consideración a pruritos meramente formales y a interpretaciones excesivamente rigurosas, se ponga en entredicho garantías de la entidad de la que ocupa este análisis, esto es, el derecho al recurso, en el marco de un debido proceso.”

El reproche de la Corte es claro: No es posible que atendiendo a cuestiones puramente de forma, los jueces realicen interpretaciones rigurosas que impidan el acceso a la justicia. No puede haber debido proceso sin derecho al recurso, y los jueces deben interpretar las normas de nuestro ordenamiento jurídico en armonía con la Constitución Política de la República; en este caso el artículo 17 N° 3.

El derecho de acceso a la justicia ambiental

Bajo este mismo enfoque, es posible advertir en las normas ambientales de nuestro ordenamiento y en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, un reconocimiento al derecho de acceso a la justicia, específicamente en materia ambiental.

Se refieren a esto tanto la Convención de Río como la Convención de Aarhus: “En efecto, el Principio 10 recoge esta idea y establece que los Estados deberán proveer ‘acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes’. Asimismo, la Convención de Aarhus, también consagra el principio de integralidad en cuanto a los procedimientos que permiten la resolución de estos conflictos, ya sea de competencia de órganos judiciales, u otros órganos independientes e imparciales, o de procedimientos administrativos.”¹⁵ Se trata por tanto de que las normas de nuestro ordenamiento jurídico permitan, no solo acceder a la justicia, sino que dicha justicia resuelva los conflictos que ante ella se promuevan.

El derecho al Acceso a la Justicia en materia ambiental, puede entenderse como el reconocimiento a la persona de “[...] *la capacidad y legitimación de actuar ante los órganos competentes establecidos por ley, tanto para garantizar el acceso a la información ambiental y a la participación, como para solicitar directamente la defensa del medio ambiente afectado.*”¹⁶

Es inherente al rol de juez, interpretar las normas que aplica, en especial normas de lectura confusa como el caso en cuestión. Sin embargo, en su rol de

¹⁵ BURDILES, Gabriela y COFRÉ, Leonardo. La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. En: *Revista de Derecho Ambiental*. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile año V, N°8, Santiago 2017. p. 58.

¹⁶ *Ibid.*, p. 57.

interpretación, es deber del juez buscar la interpretación más amplia en favor del acceso a la justicia y de la tutela judicial efectiva, como ya hemos señalado. De lo contrario, se está dejando de hacer justicia por un exceso de formalismos, no exigidos expresamente por la ley.

Sobre esto, y en relación al artículo 17 N° 8, la Corte Suprema ha señalado:

“La interpretación anterior es la única que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa, el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva – que, en materias ambientales hace imperativo el agotamiento de la vía administrativa – y la existencia de controles que permitan morigerar la discrecionalidad de los órganos administrativos e impedir que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos.”¹⁷

Si bien en dicho contexto se discutía sobre el plazo de dos años de la invalidación como plazo de caducidad, lo importante es la afirmación del Ministro de que la interpretación jurídica debe ser en el sentido de conciliar la norma oscura con el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva. El problema, es que según la jurisprudencia que hemos revisado en este trabajo, tanto la interpretación de la “vía especial por sobre la general” del Segundo Tribunal, como la tesis de la Invalidación Impropia de la Corte Suprema y el

¹⁷ SCS rol 45807–2016, considerando décimo tercero.

Tercer Tribunal Ambiental, son ajenas a ese sentido, y al contrario, terminan por restringir el acceso a la justicia de los reclamantes. Dichas interpretaciones provocan que por interpretaciones extremadamente procesalistas, personas que se encuentran ante un conflicto ambiental, no puedan siquiera acceder al conocimiento del asunto por parte de los tribunales especializados, creados para ello, contraviniendo de esta forma el derecho consagrado por el artículo 19 N° 3 de la Constitución, incurriendo en una ilegalidad e inconstitucionalidad.

Inconstitucionalidad en virtud del artículo 17 N° 8 de la Constitución

Finalmente, contravención al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación se materializa por interpretaciones formalistas, además de contradictorias entre sí, de los distintos tribunales de justicia. Algunas de ellas, como las del Segundo Tribunal Ambiental y la tesis de la invalidación impropia, añaden a la norma requisitos que esta no exige textualmente, impidiendo en muchos casos, como hemos señalado, un conocimiento de fondo. No hablamos solo de vulnerar el acceso a la justicia ya elaborado en el apartado anterior, sino a la Justicia Ambiental y el propio objetivo de los Tribunales Ambientales.

La creación de los Tribunales Ambientales se esperaba como una mejora y progreso a los problemas de Justicia Ambiental. Al respecto, señala Jorge Bermúdez Soto:

“A partir de la entrada en vigor de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales

Ambientales, es dable esperar mayores avances desde la perspectiva de la actualización interpretativa de los deberes y derechos constitucionales en materia ambiental. En efecto, la creación de esta judicatura especializada supone un progreso orgánico y procedimental, situación que presumiblemente deberá repercutir en las soluciones de la mayor parte de los problemas y desafíos ya expuestos”¹⁸.

En este mismo sentido, Gonzalo Aguilar Cavallo, en su reflexión sobre las problemáticas en torno al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación señala que el contenido de este Derecho debe entenderse desde una visión amplia, añadiendo:

“La revisión jurisprudencial que hemos realizado nos permitiría adelantar que este contenido del derecho ha sido acogido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema. Sin embargo, un aspecto relevante que resta por ver es si la jurisprudencia de los tribunales ambientales, cuyo principio de acción es el derecho fundamental a un medio ambiente sano, adecuado, ecológicamente equilibrado y apto para el desarrollo y el bienestar de las personas, aplicará este contenido amplio del derecho.”¹⁹

Sin embargo, tanto el Segundo Tribunal Ambiental con su tesis estricta, como

¹⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2da Edición. Valparaíso, 2014. p. 182

¹⁹ AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Las deficiencias de la fórmula “Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación y Algunas Propuestas para su Revisión. En: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Año 14 N° 2, 2016. p. 407

el Tercero, que sigue la tesis de la Invalidación impropia, parecen ignorar su rol en torno al derecho constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación. En vez de interpretar la norma en pos de dar solución a estas problemáticas de la Justicia Ambiental y protección del Derecho Constitucional del Artículo 19 N° 8, se empeñan en aplicar una interpretación restrictiva, que limita la protección de este Derecho y mantiene el problema de Justicia Ambiental que produce el vacío legal del artículo 17 N° 8 en su relación con el Artículo 17 N° 6 de la Ley 20.600, que no contempló la situación particular de quienes fueron observantes en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, pero no reclamantes en la sede administrativa, por haberse encontrado conformes a la Resolución de Calificación Ambiental desfavorable en un proyecto a actividad determinada.

En cuanto a la Tutela Judicial, el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación viene “[...] acompañado de la incorporación de mecanismos concretos para garantizar su pleno ejercicio”.²⁰ Esto significa que “A través del acceso a la justicia se le reconoce a la persona la capacidad y legitimación de actuar ante los órganos competentes establecidos por ley, tanto para garantizar el acceso a la información ambiental y a la participación, como para solicitar directamente la defensa del medio ambiente afectado.”²¹

²⁰ BURDILES, Gabriela y COFRÉ, Leonardo. La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. En: *Revista de Derecho Ambiental*. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile año V, N°8, Santiago 2017.

²¹ *Ibíd.* p.57.

La finalidad de los Tribunales Ambientales como tribunales especializados, es precisamente materializar el mandato constitucional del artículo 17 N° 8 con jueces de conocimiento profundo en la materia y ministros especialistas en ciencias. Sin embargo, parecen quedarse en cuestiones formales, no expresadas en la Ley, dejando sin conocimiento el fondo del asunto, que es una cuestión de protección ambiental, vulnerando finalmente la garantía constitucional. Jorge Bermúdez Soto, actual contralor de la República, ha señalado como característica de los Tribunales Ambientales: “Incorpora elementos científicos y técnicos en el conocimiento y decisión de las controversias. [...] la sentencia emanada del Tribunal Ambiental debe enunciar los fundamentos técnico-ambientales con arreglo a los cuales se pronuncia.” 22

Precisamente, esta característica de los Tribunales Ambientales refleja la intención del legislador de que sean estos Tribunales los que conozcan con su expertise, asuntos ambientales de fondo. Sin embargo, en una tendencia de formalismo excesivo, sin norma expresa, la aplicación de la norma en concreto hace perder este rol de tutelar la normativa ambiental y conocer el fondo. Se contradice de esta forma por parte de los tribunales, tanto Corte Suprema como Tribunales ambientales, la garantía Constitucional del derecho a vivir en un

²² BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2da Edición. Valparaíso, 2014. p. 526.

ambiente libre de contaminación y su Tutela Judicial.

CONCLUSIÓN

De lo analizado, podemos señalar que los TA debieran en sus sentencias realizar una interpretación menos literal y procesalista, que este impregnada de los principios no solo del derecho ambiental sino que del debido proceso. No parece prudente que los jueces se escuden en la literalidad de la norma para no resolver un conflicto, en especial cuando nos encontramos frente a una norma especialmente conflictiva, que es sabido que tiene variables interpretaciones tanto de jurisprudencia como en la doctrina, y considerando además que estamos hablando de un tribunal especial, que ha sido creado en el seno de la institucionalidad ambiental.

Además, tal como ha demostrado la Corte Suprema al casar la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del caso de las Carmelitas descalzas, las normas procesales en materia ambiental que pueden ser oscuras o no han tenido una aplicación uniforme por parte de los jueces, debiesen interpretarse al alero del acceso a la justicia, buscando que las personas afectadas en sus derechos consigan un pronunciamiento judicial que se refiera al fondo; que les permita salvaguardar lo que la constitución les ha consagrado en el artículo 19 N° 8, que se materializa en la normativa ambiental tanto de la ley 19.300 y sus distintas instituciones como de la normativa procesal de la Ley 20.600.

Sin embargo, la interpretación tanto del Segundo Tribunal Ambiental, como de la Corte Suprema en algunos períodos y del Tercer Tribunal Ambiental del

artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, ha sido que los reclamantes no tienen facultad de escoger la vía más idónea a su situación, imponiendo vías determinadas en su interpretación a través de los distintos fallos; interpretación que además ha sido distinta en los tres tribunales mencionados.

Lo anterior significa que una interpretación de aquella naturaleza es restrictiva tanto al acceso a la justicia, como en la búsqueda de una justicia más material que formal. Los nuevos tribunales, no solo ambiental, sino laboral y de familia, aspiran a una justicia material y es por ello que nuestros sistemas procesales han avanzado a sistemas de valoración de la prueba a través de la sana crítica: Para dar más espacio a la lógica de los jueces y a la aplicación sistemática del ordenamiento jurídico, en contra de un anterior periodo más literal y estricto de nuestro derecho. Carece por esto de sentido que tribunales *sui generis*, como los ambientales, apliquen criterios restrictivos y apegados al tenor literal —en especial cuando hay una poco clara literalidad—, de normas procesales.

Esto hace necesario, claro está, una revisión de la norma. El hecho de que ni siquiera la propia Corte Suprema tenga una tesis única respecto a la interpretación del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, deja vislumbrar el problema de redacción del precepto; y un problema más grave. Que si interpretaciones como las del Segundo Tribunal Ambiental en el caso del monasterio proliferan, nos encontramos en una situación fáctica de vulneración

incluso al principio de inexcusabilidad de los tribunales, como mencionamos en el cuerpo de este trabajo.

Sin embargo, porque sabemos lo lento que puede ser un proceso de revisión y modificación normativa, son precisamente los tribunales de justicia los llamados a interpretar una norma conflictiva de la forma más favorable tanto al acceso a la justicia, como a la que permita llevar un caso al conocimiento de fondo de los conflictos ambientales, por parte de sus tribunales especializados, o por la Corte Suprema según sea el caso.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Las deficiencias de la fórmula “Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación y Algunas Propuestas para su Revisión. En: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Año 14 N° 2, 2016.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2da Edición. Valparaíso, 2014.

BURDILES, Gabriela y COFRÉ, Leonardo. La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. En: Revista de Derecho Ambiental. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile año V, N°8, Santiago 2017.

OLGUÍN JUÁREZ, Hugo. Extinción de los Actos Administrativos: Revocación, Invalidación y Decaimiento. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962.

Normas

Historia de la Ley 20.600.

Ley 19.300 “Ley sobre bases generales del medio ambiente”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994.

Ley 19.880 “Establece bases de los procedimientos administrativos que eigen los actos de los órganos de la administración del Estado”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003.

Ley 20.600 “Crea los Tribunales Ambientales”. Ministerio del Medio Ambiente. 2012.

Jurisprudencia

Sentencia Corte Suprema rol 946–2007. “Calvo Otero Miguel Con Mena Galdames Guillermina Y Otros”. Fecha de fallo 18–06–2008.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 16-2013. “Marilia Rosicler Castillo Pitripan y otros en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”. Fecha de fallo 18–7–2014.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 10-2013 “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. en contra de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”. Fecha de fallo 19–06–2014.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 11-2013 “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. en contra de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”. Fecha de fallo 26-06-2014.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 53-2014. “Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte en contra del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso”. Fecha de fallo 26-08-2015.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 54-2014. “Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi-Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” Fecha de fallo 01-12-2015.

Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R 129-2016 del Segundo Tribunal Ambiental. “Monasterio de Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso y de la Virgen del Carmen en contra del Comité de Ministros”. Fecha de fallo 05-01-2018.

Sentencia Corte Suprema rol 41044-2016. “Alicia Herrera Reyes” Fecha de fallo 29-03-2017.

Sentencia Corte Suprema rol 45807-2016. “Maturana Crino Luis Fernando Con Director Ejecutivo Del Servicio De Evaluacion Ambiental”. Fecha de fallo 06-07-2017.

Sentencia Corte Suprema rol 2653 – 2018. “Monasterio De Carmelitas Descalzas Del Amor Misericordioso Y De La Virgen Del Carmen Con Comite De Ministros” Fecha de fallo 29-10-2018.