



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
ESCUELA DE POSTGRADO

PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO AMBIENTAL

**ANÁLISIS DE LA INVALIDACIÓN AMBIENTAL EN LA
JURISPRUDENCIA RECIENTE: LA TESIS DE LA
INVALIDACIÓN IMPROPIA**

GINO RENZY CRUZ OLMEÑO

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS
(AFET)**

**PROFESOR GUÍA:
PILAR MORAGA SARIEGO**

Santiago, 3 de septiembre de 2018

ÍNDICE

Introducción	2
Capítulo I. La Potestad Invalidatoria de la Administración del Estado	5
I. La Invalidación en el Derecho Administrativo Chileno	8
II. Análisis del artículo 53° de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos	12
2.1. En Cuanto a la Forma de Proceder:	12
2.2. Plazo para su interposición:	14
2.3. Requisito Formal: La Audiencia Previa	16
2.4. En Cuanto a las Causales:	17
III. Los Efectos que Produce la Invalidación Administrativa:	18
IV. Reclamación Judicial	23
IV. Naturaleza Jurídica de la Invalidación Administrativa	24
Capítulo II. La Invalidación Administrativa en Materia Ambiental	27
I. Análisis del Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600	29
1.1. En cuanto a la competencia de los Tribunales Ambientales:	30
1.2. Naturaleza jurídica del ámbito de aplicación “Acto Administrativo Ambiental”:	32
1.3. En cuanto al plazo para su interposición:	36
Capítulo III. La Tesis de la Invalidación Impropia en la Jurisprudencia	37
I. Sentencia de la Excma. Corte Suprema relacionada al caso “Piscicultura Río Calcurrepe” (Sentencia Rol N° 23.000 – 2014, de fecha 22 de abril de 2014)	38
II. Sentencia Rol N° 05 – 2013, de fecha 26 de junio de 2014 del Segundo Tribunal Ambiental de Chile “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta”	41
III. Sentencia Rol N° 11 – 2013 del Segundo Tribunal Ambiental “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”	43
IV. Sentencia Rol N° 53-2014, de fecha 26 de agosto de 2015, del Segundo Tribunal Ambiental “Junta de Vecinos N° 11 Maitencillo Norte con Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso”	47
V. Sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol N° 31.176 – 2016, de fecha 25 de julio de 2017	54
VI. Sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol N° 45.807 – 2016, de fecha 06 de julio de 2017	60
Conclusiones	65
Bibliografía	68

INTRODUCCIÓN

Un aspecto trascendente en todo *sistema público-regulatorio* dice relación con la existencia de un control judicial sobre aquellas decisiones pronunciadas por los órganos de la Administración del Estado. Ello, es la impronta de nuestra actual institucionalidad ambiental, la cual empezó a funcionar en su totalidad con la instalación de los *Tribunales Ambientales*, quienes complementan y materializan el sistema *contencioso - administrativo* en materia ambiental de nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, es importante resaltar el papel que ha tenido la Excma. Corte Suprema, cuando conoce los recursos de casación interpuestos en contra de las sentencias emanadas de dichos tribunales especiales, toda vez que, es a través de la doctrina desarrollada en su *tercera sala*, donde se resuelven los distintos temas trascendentes en el ámbito contencioso *administrativo-ambiental*, pero, con la salvedad que sólo se realiza un análisis desde los principios del *Derecho Administrativo General*, no utilizando aspectos *técnicos ambientales* en la ponderación de los distintos hechos que se suscitan ante la misma, lo cual, ha generado, innumerables críticas desde el mundo académico y profesional especializado.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer que la evolución experimentada por el Derecho Administrativo en los últimos años, se lo debe en gran parte a los fallos pronunciados por la Corte Suprema, específicamente, cuando ésta realiza nuevas interpretaciones sobre instituciones jurídicas tradicionales, modificando o ampliando sus efectos jurídicos naturales. Lo anterior, es posible constatarlo en el caso de la *Invalidación Administrativa* prevista en la Ley N° 19.880, Sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Órganos de la Administración del Estado (en adelante indistintamente “LBPA” o “Ley N° 19.880”). Cuando dicha institución es comparada con la *Invalidación Impropia* desarrollada por el ex Ministro de dicha Corte, Señor Pedro Pierry Arrau.

De acuerdo con lo anterior, la Corte Suprema a través de sus sentencias ha determinado la procedencia y requisitos de la *Invalidación Impropia*, cuyo análisis será el objetivo principal en la presente *Actividad Formativa Equivalente a la Tesis (AFET)*. Ello mediante una exposición de fallos, debidamente escogidos, para demostrar de forma sistematizada los postulados sobre dicho tipo de invalidación, que, como primer aspecto a tratar, se observa un alejamiento a la interpretación tradicional que se tenía sobre la invalidación administrativa (LBPA), en cuanto ésta, sólo era considerada como una forma de extinción de los actos administrativos, con la particularidad de ser, además, una *potestad-deber* de la Administración del Estado, a fin de dejar sin efecto aquellos actos administrativos contrarios a derecho, al tener un vicio esencial de ilegalidad.

Se iniciará la investigación con un tratamiento introductorio sobre los fundamentos que estructuran la invalidación administrativa de la LBPA, para lo cual, se desarrollarán sus principios formativos, características y efectos jurídicos. Posterior a ello, se expondrá lo acontecido en materia ambiental sobre los distintos precedentes normativos y doctrinarios que informan a la invalidación (o recurso general de reclamación) establecida en el artículo 17 N° 8 la Ley N° 20.600 que crea Los Tribunales Ambientales.

Lo anterior resulta importante, ya que permite verificar si los principios que informan a la invalidación de la LBPA, colisionan con los postulados desarrollados en la *Tesis de la Invalidación Impropia*. En el entendido que la invalidación tradicional no tiene la naturaleza de un *recurso administrativo* que pueda ser ejercido por un interesado con la finalidad de obtener la declaración de ilegalidad de un acto dictado por un órgano de la Administración del Estado

Como método de investigación utilizado en esta AFET, se analizarán distintas sentencias emanadas, tanto de los Tribunales Ambientales, como también, de la Corte Suprema. Ello con el fin de estudiar las distintas interpretaciones que existen en torno a

la Invalidación (potestad-deber y ambiental), constatándose que, la Corte no siempre ha entendido de manera uniforme el plazo requerido para solicitar la invalidación del acto administrativo ambiental, y en consecuencia, ha desarrollado tres teorías sobre la materia.

Por último, como postura defendida en la presente investigación, estimamos que la *invalidación impropia* en materia ambiental (o recurso general de impugnación), permite dar un mayor acceso a la justicia ambiental, a diferencia de lo suscitado en un procedimiento administrativo de invalidación tradicional (LBPA), sin que con ello, se transgredan los principios básicos, plazos y características propias de la normativa ambiental (Ley y D.S N°40/2012). Como acontece, según lo que se podrá observar, en aquellos fallos que siguen la doctrina de los *terceros absolutos*.¹

¹ Sentencias de la Excma. Corte Suprema Rol N°s 45.807-2016 y 31.176-2016.

CAPÍTULO I

La Potestad Invalidatoria de la Administración del Estado

Al analizar las distintas potestades que tiene la Administración del Estado (en adelante indistintamente “AE” o “Administración”), una de las que, a nuestro juicio, destaca por sobre las demás, es aquella que dice relación con el *poder de invalidar* que tiene ésta, sobre los actos que emanan de los órganos o servicios públicos en el ejercicio de sus funciones. Ello, como consecuencia de haber adolecido dicho acto administrativo, de algún *vicio de legalidad esencial* que lo deslegitime en la vida jurídica, impidiendo en consecuencia, su aplicación a una situación jurídica determinada.

En virtud a lo anterior, desde el ámbito académico, MILLAR SILVA en su tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, ha expuesto sobre la invalidación en materia administrativa, lo siguiente;

“[...] forma parte de la teoría del acto administrativo y consiste en la posibilidad o facultad de la Administración del Estado de dejar sin efecto un acto anterior que adolece de un vicio de ilegalidad, mediante un acto posterior dictado por el mismo órgano administrativo emisor del primero”.²

Al respecto, es importante indicar que, dicha posición, no presenta una aceptación unánime en la doctrina tradicional,³ toda vez que, como lo ha sostenido

² MILLAR, S. Javier E. *La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones*. Revista de Derecho. Vol. XIV – Julio 2003, pág. 83.

³ Se trata de un postulado que carece de toda base o fundamento normativo: jamás se indica norma alguna de la Constitución Política en que se apoye tal afirmación; por el contrario, leyes hay que contienen precepto expreso que contempla la posibilidad de “retirar” (revocar o invalidar, según el caso) un acto precedente emitido por un órgano de la Administración, y si tal se indica es porque no cabe por regla o principio general. Se podrá decir ahora que hay texto expreso en la ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos, que permite proceder a la invalidación de los actos administrativos (artículo 53), pero ello significa no haber comprendido, en su exacto alcance, que ese texto es incompatible con su artículo 52, el cual proscribía la irretroactividad de dichos actos, por lo cual la invalidación no tendría tal efecto hacia el

BERMÚDEZ SOTO, se puede explicar por una eventual colisión de la figura de la *invalidación* con la *adquisición de derechos subjetivos*:

*“[....] La discusión se había centrado en la clásica argumentación de la posibilidad de adquirir derechos subjetivos a partir de un acto viciado y la extrapolación del principio de buena fe al ámbito administrativo. Por el contrario, no se había analizado la cuestión en función de los efectos limitantes que un principio propiamente administrativo, como el de protección de la confianza legítima, tiene sobre el ejercicio de los poderes de invalidación que corresponden a la Administración”.*⁴

Por lo mismo, a fin de establecer una aproximación al punto central de la investigación, se debe delimitar el alcance de la potestad que tienen los órganos que forman parte de la Administración del Estado, en razón a los siguientes criterios (doctrinarios y jurisprudenciales) que a continuación se pasan a exponer:

pasado, lo que significa de suyo que deja ser propiamente invalidación (salvo que produzca efectos favorables para sus destinatarios, y es obvio que invalidar un acto de beneficio, que son la gran mayoría de los actos de la Administración, y es el origen de numerosos contenciosos de protección, implica un agravio para sus destinatarios, por lo que será de suyo irretroactiva). SOTO K. Eduardo, *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales*, 3ª Edición, Editorial Legal Publishing, noviembre 2012, Santiago, Chile, pág. 472.

⁴ Hasta la entrada en vigor de la LBPA la doctrina imperante sostenía que los errores de la Administración sólo la afectan a ella, a menos que haya sido el propio ciudadano el que indujo al error. Así se negaba la potestad invalidatoria, debiendo la autoridad recurrir al juez para lograr la nulidad de los actos viciados. Consideraban que los administrados de buena fe adquirían derechos a partir de actos viciados y se encontraban protegidos por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. Por su parte, la jurisprudencia más tradicional de nuestros tribunales había señalado que los límites a la potestad invalidatoria de la Administración son el derecho patrimonial de terceros de buena fe y la “estabilidad de las situaciones jurídicas constituidas como efecto” de sus actos irregulares. Con otros argumentos, se mantiene este criterio en la jurisprudencia administrativa (dictámenes N°s 30.463 de 1994 y 20.288 de 1995), señalándose que la invalidación está limitada por la necesidad de mantener la estabilidad de las situaciones jurídicas consolidadas al amparo del acto que se pretende dejar sin efecto. Si había transcurrido un tiempo suficiente para la consolidación de las situaciones jurídicas, el Estado debía alegar la prescripción adquisitiva en su favor. BERMÚDEZ S. Jorge, *Derecho Administrativo General*, 2ª Edición, Editorial Legal Publishing, septiembre 2011, Santiago, Chile, pág. 137.

*“[...] la invalidación del acto administrativo es producto del ejercicio de la potestad invalidante de la administración, que faculta a la autoridad para retirar y apartar de la vida del derecho, aquellos actos administrativos dictados contra la normativa vigente, para efectos de reafirmar los principios de supremacía constitucional y legal”.*⁵

Mismo criterio ha desarrollado la Contraloría General de la República (en adelante “CGR”) a través de los siguientes dictámenes:

*“[...] Dicho procedimiento se fundamenta, en que la autoridad administrativa, en virtud de la potestad invalidatoria, consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, se encuentra en el deber de invalidar los actos administrativos que adolecen de un error de hecho esencial o de ilegalidad, con la finalidad de restablecer el orden jurídico quebrantado, debiendo agregarse que la potestad invalidatoria debe ejecutarse dentro del plazo de dos años contado desde la notificación o publicación del acto[...].”*⁶

De acuerdo a lo anterior, tanto la doctrina y jurisprudencia administrativa concuerdan que la invalidación es una *potestad* propia de la Administración, cuya finalidad es *dejar sin efecto* los actos administrativos que sean contrarios al ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, a priori podemos establecer que este tipo de invalidación (potestad-deber), no es un *recurso administrativo* que pueda ser ejercido por los titulares de

⁵ OSORIO V. Cristóbal, Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General, Editorial Legal Publishing y Thomson Reuters, marzo 2016, Santiago, Chile, pág. 544.

⁶ Dictamen N° 50.081 de 2006. También aplica lo dispuesto en el Dictamen N° 53. 290 de 2004, a saber lo siguiente: “*Sobre el particular, es menester reiterar, por una parte, lo que ya ha manifestado la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General en diversos dictámenes, en el sentido que no es sólo facultad sino también deber de todo órgano de la Administración el de invalidar sus actos administrativos contrarios a derecho*”.

proyectos rechazados u otros terceros interesados, para efectos de obtener un pronunciamiento de la Administración sobre la *ilegalidad* de un acto administrativo de autoridad, en donde se evaluó ambientalmente un proyecto o actividad.

En los próximos capítulos, se analizará la invalidación (potestad-deber) desarrollada en el *Derecho Público*. Posterior a ello, una vez estudiado su estructura, se analizarán los distintos postulados doctrinarios que han surgido, para dar una aproximación a su naturaleza jurídica.

I. La Invalidación en el Derecho Administrativo Chileno

En principio, la *potestad invalidatoria* de la Administración no es posible constatarla expresamente en algún artículo de la Constitución Política de la República (en adelante indistintamente “CPR” o “Constitución”). Sin embargo, es dable extraerla a raíz de la atribución que ésta les otorga a los órganos de la Administración, cuando les impone *deber general de cautelar la legalidad* de los actos administrativos que ellos mismos emiten.

Al respecto, resulta importante establecer el alcance que hace DE OTTO sobre *Principio de Legalidad o Juricidad*, cuando lo considera una limitación jurídica del poder público en un sentido amplio.⁷

En atención a lo desarrollado, es posible estudiar algunas disposiciones en la *Constitución* o *Leyes Orgánicas Constitucionales*, a efectos de constatar la potestad invalidatoria de la Administración:

⁷ DE OTTO, Ignacio. Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes. Editorial Ariel, Barcelona, 1995, p. 157.

Artículo 6° inciso primero CPR: “**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**”; y,

Artículo 7° inciso primero CPR: “**Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley**”.

Otras fuentes de la potestad invalidatoria de la Administración, la observamos en algunos artículos de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante también “LOCBGAE”):

Artículo 2° LOCBGAE: “**Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico [...]**”;

Artículo 8° inciso primero LOCBGAE: “**Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho a petición o reclamo [...]**”;

Artículos 10° LOCBGAE: “**Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar**”; y,

Artículo 11° LOCBGAE: “*Las autoridades y jefaturas dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia*”.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

Si bien, de los preceptos citados se constata la presencia de la *potestad invalidatoria de la Administración*, es a través del artículo 53° de la Ley N° 19.880, donde se establece concretamente dicha facultad, incorporándose reglas de carácter procedimental, a fin de poder ser ejercida (potestad-deber) o solicitada (interesado) a la Administración en cualquier procedimiento administrativo:

Artículo 53° LBPA: “*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”.

Siguiendo lo anterior, CORDERO VEGA ha defendido el *soporte constitucional* que ostentaría la facultad de invalidar que tiene la Administración, lo cual fundamentaría el tratamiento desarrollado en la LBPA:

*“[...] el artículo 53 de la LBPA establece como requisito de la invalidación que el acto de que se trate sea contrario a derecho, es decir, que vulnere el principio de juricidad establecido en los artículos 6° y 7° de la CPR y el artículo 2° de la LOCBGAE. La invalidación supone por ello una calificación jurídica que alude a la disconformidad entre el acto administrativo y el esquema que el ordenamiento prevé para su dictación”.*⁸

Respecto a lo señalado, nos encontramos ante una primera aproximación al fundamento principal de la *invalidación*, específicamente, reconoce la condición de “*poder*” que ostenta la Administración, para dejar sin efecto sus propios actos, cuando éstos transgreden el *principio de legalidad*, el cual es considerado como base para el ordenamiento jurídico público nacional.

Por lo mismo, debido a la importancia que tiene la LBPA para la presente investigación. En la próxima sección, se analizará la estructura de la invalidación prevista en su artículo 53°.

⁸ Esta norma, que rige desde el año 2003, no hizo sino confirmar por vía de autoridad legal una antigua jurisprudencia administrativa y judicial, con pleno respaldo doctrinario, que distinguía claramente entre la revocación por razones de mérito y la invalidación por motivos de legalidad. Así, en 1993, la Contraloría informaba al Senado, en un antiguo Proyecto de Ley sobre Procedimiento Administrativo que: “[...] el reconocimiento que hace el proyecto a la revocación, la facultad de la administración de terminar un acto por razones de mérito (convivencia de oportunidad según exigencia de interés público), con las exigencias que señala, coincide con la doctrina mayoritaria en la materia y con la jurisprudencia contralora. La invalidación consiste en terminar o extinguir un acto vigente por la propia Administración, cuando concurre un vicio de nulidad al tiempo de su perfeccionamiento, figura reconocida sobre la base del deber de todo órgano estatal de ajustar su conducta al principio de juricidad. Así, si la Administración, de oficio o a petición de parte, comprueba la existencia de ese vicio, no sólo puede, sino que debe invalidarlo para cumplir con el artículo 6° inciso 1° de Carta Política [...]”. CORDERO V. Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Thomson Reuters, Segunda Edición, abril 2015, Santiago, Chile, pág. 291 – 292.

II. Análisis del Artículo 53° de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos

En la presente sección se analizarán las distintas características, tanto formales y sustantivas, que tiene el artículo 53° LBPA, toda vez que, de acuerdo a lo ya señalado, es en dicha norma donde se plasma la invalidación (potestad-deber) en materia administrativa.

Por lo tanto, a continuación se presentan los distintos aspectos que lo componen, a efectos de poder entregar una mejor comprensión del estudio pretendido.

2.1. En Cuanto a la Forma de Proceder:

“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte [...]”
[Primera parte del inciso 1° artículo 53° LBPA].

Cuando nos referimos a la hipótesis de procedencia “*de oficio*”, siguiendo lo establecido en el artículo 29° LBPA, se debe considerar que, es el propio órgano público que dictó el acto administrativo, quien inicia el procedimiento invalidatorio.

- (a) *Cuando la iniciación de un procedimiento la ordena un órgano superior jerárquico;*
- (b) *Cuando un órgano administrativo solicita a otro la dictación de algún acto;* y,
- (c) *Por la denuncia de un particular.*

Por otro lado, cuando se alude a la procedencia “*a petición de parte*”⁹, se debe tener en consideración, lo dispuesto en el artículo 21° de la LBPA, específicamente,

⁹ Cabe aclarar que en este último caso el particular no está haciendo petición alguna, sino que se pone a la Administración en conocimiento de un hecho, siendo esta última la que inicia el procedimiento. BERMÚDEZ S. Jorge, Derecho Administrativo General, Ob. Cit., pág. 157.

cuando se hace alusión a la condición de “*interesado*” que, necesariamente, debe tener un sujeto (persona natural o jurídica) en todo procedimiento administrativo:

Artículo 21 LBPA: “*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; y,*
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”.*¹⁰

Sin perjuicio de lo anterior, la determinación de la *legitimación* en un procedimiento contencioso administrativo de carácter ambiental, también responde al ejercicio de verificación, sobre a si éste (sujeto) ostenta la *condición de interesado* en el procedimiento de evaluación, lo cual se hace más evidente en los procedimientos invalidatorios ambientales, sobre todo, cuando lo que se pretende invalidar es un acto administrativo terminal, como es el caso de la *Resolución de Calificación Ambiental (RCA)*.

¹⁰ Siguiendo las reglas generales para la participación en los procedimientos administrativos, pareciera razonable sostener que los solicitantes en un procedimiento invalidatorio deben ser los “interesados”, entendiéndose por éstos los titulares de derechos o intereses del acto administrativo que se pretende invalidar, no admitiéndose una acción popular para solicitar la anulación administrativa de un acto. En este sentido, se produce una cierta conexión entre la revisión judicial y administrativa de la legalidad de los actos, en la medida que en ambos casos en el derecho chileno se exige –al menos formalmente- una posición subjetiva calificada para iniciar un procedimiento de impugnación, no bastando el mero interés general por el respeto de la legalidad de la actividad administrativa. FERRADA B. Juan Carlos. *La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007, pág. 138 – 139.

2.2. Plazo para su interposición:

*“[...] 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”* [Inciso 1º segunda parte del artículo 53º LBPA].

En el Mensaje Legislativo que acompañaba al Proyecto de Ley de la LBPA (Boletín N° 2594 – 06) se disponía lo siguiente:

“la declaración de invalidación o nulidad debe hacerse de los cuatro años siguientes contados desde la notificación o publicación del acto”.¹¹

Para un sector importante de la doctrina, lo dispuesto en el mensaje citado, alude inequívocamente a la naturaleza del plazo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA, es decir, se fija un *plazo de caducidad* de la acción invalidatoria, limitándola, posteriormente, sólo a dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Dicho plazo, se constituye, a su vez, como un resguardo a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que, el ejercicio de la potestad invalidatoria *caduca* si no se ejerce dentro del plazo estipulado en la norma.¹²

Siguiendo lo expuesto por FLORES RIVAS, nos encontramos ante la presencia de una *“caducidad administrativa por incumplimiento de plazos”*, en donde la existencia

¹¹ Historia de la Ley N° 19.880, V2, pág. 177.

¹² Sin embargo, debe observarse que podría producirse una aparente colisión con el plazo de un año para deducir el recurso extraordinario de revisión. A este respecto, se ha señalado que el plazo de dos años “no configura un término fatal de saneamiento de vicios del acto, lo que sería contradictorio con el recurso extraordinario de revisión que regula el artículo 60 y que contempla algunas hipótesis de impugnación que incluso pueden superar dicho término. JARA S. Jaime. La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia. Editorial Libromar. Santiago, pág. 104.

de un *plazo fatal* supone el hecho que éste no se puede interrumpir ni suspender, por cuanto busca la eficiencia en la actividad administrativa.¹³

Lo anterior, no se aplicaría una vez iniciado un procedimiento de invalidación, ya que, dicho procedimiento se debe ajustar a los plazos exigidos en el ordenamiento jurídico administrativo, donde la LBPA, específicamente, dispone que el plazo que tendría la Administración sería de 6 meses, en virtud a lo dispuesto en el artículo 27 de la misma ley:

*“Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo **no podrá exceder de 6 meses**, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final”* [lo destacado es nuestros].

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a la jurisprudencia administrativa de la CGR, la obligatoriedad que tendría la administración en resolver un asunto en el plazo individualizado (6 meses), no le sería exigible, toda vez que, a menos que exista un precepto legal específico, los términos que la ley contempla para las actuaciones de la Administración *no son fatales*, ya que éstos tienen por finalidad conseguir el logro de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a sus funciones o potestades, por lo que su vencimiento no constituye, por sí mismo, una causal de invalidación.¹⁴

¹³ FLORES R. Juan Carlos. La Caducidad de los Actos Administrativos. Revista de Derecho. Vol. XXX-Nº 2, diciembre, 2017, pág. 232.

¹⁴ Al respecto, resulta interesante observar lo señalado por la Contraloría General de la República a través de los siguientes dictámenes: Dictamen Nº 51.532 de 2015: “*Por otra parte, cabe señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Nº 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, los preceptos de ese texto legal deben aplicarse en forma supletoria, en caso que la ley establezca procedimientos administrativos [...]. Así entonces, al tenor de lo expuesto y teniendo en consideración que las normas que regulan el sumario sanitario no fijan un plazo máximo para su tramitación, se hace necesario recurrir a lo previsto en el artículo 27 de la Ley Nº 19.880, el cual indica, que salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final [...]*”; Dictamen Nº 49.214 de 2014: “*A su turno, en lo que atañe a la demora en la tramitación del sumario en estudio, pues no se habrían respetado los seis meses a que se refiere el artículo 27 de la Ley Nº 19.880, es útil indicar, de acuerdo con lo sostenido en el Dictamen Nº 38.949, de 2013, de esta procedencia , entre otros, que a menos que hubiese un precepto legal en*

2.3. Requisito Formal: La Audiencia Previa:

*“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, **previa audiencia del interesado** [...]”* (Inciso 1º primera parte del artículo 53º LBPA).

En este sentido, resulta interesante analizar lo expuesto por el profesor JARA SCHNETTLER, cuando indica lo siguiente:

*“Queda sometida al trámite obligatorio de audiencia previa del interesado a fin de salvaguardar el **“derecho a ser oído” en el procedimiento invalidatorio, que no sólo comprende la facultad de formular alegaciones, sino la garantía completa de contradictoriedad, incluido el derecho a proponer y practicar pruebas (artículo 10 de la LBPA)**”*.¹⁵

contrario, los plazos que la ley contempla para las actuaciones de las Administración no son fatales, toda vez que ellos tienen finalidad principal el logro de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a sus funciones o potestades, por lo que su vencimiento no constituye, por sí mismo, una causal de invalidación [...]”, y el Dictamen N° 30.684 de 2014: “[...] tratándose de la demora en la tramitación del aludido proceso, pues no se habrían respetado los seis meses a que se refiere al artículo 27 de la Ley N° 19.880, es menester indicar, acorde con lo sostenido en los Dictámenes N° s. 20.306 de 2012 y 38.949 de 2013, de este Organismo Fiscalizador, entre otros, que a menos que hubiese un precepto legal en contrario, los términos que la ley contempla para las actuaciones de la Administración no son fatales, toda vez que ellos tienen por finalidad principal el logro de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a sus funciones o potestades, por lo que su vencimiento no constituye, por sí mismo, una causal de invalidación”.

¹⁵ JARA S. Jaime. *Apuntes sobre Acto y Procedimiento Administrativo. Ley N° 19.880*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, 2014, pág. 165. La Corte Suprema ha resuelto permanentemente que “el ejercicio de la potestad anulatoria debe someterse a la regulación que establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880, de acuerdo con el cual la invalidación procede previa audiencia del interesado” (Rol N° 4720 – 2010). En ese mismo sentido ha afirmado que “siendo la potestad invalidatoria de la Administración una facultad o prerrogativa que puede ejercer de oficio o a solicitud del interesado, su utilización deberá sujetarse a la exigencia de audiencia previa del mismo” (Rol N° 7167 – 2010). La razón de esto se encuentra en la garantía del artículo 19 N° 2 de la C. Política, la que alcanza una dimensión de derecho fundamental a la seguridad jurídica”. CARRASCO, Andrés. *La Invalidación y la Revocación de los Actos Administrativos, Doctrina y Jurisprudencia Judicial y Administrativa*. Derecho y Justicia, N° 2, 2012, pág. 80.

Por lo tanto, el requisito formal de la *audiencia previa*, debe relacionarse con el *Principio de Contradictoriedad* desarrollado en artículo 10 LBPA, el cual expone que, los interesados en un procedimiento administrativo, en cualquier momento de éste, podrán hacer valer sus alegaciones y documentos.¹⁶

2.4. En Cuanto a las Causales:

“La autoridad administrativa podrá [...], invalidar los actos contrarios a derecho” [...]”. (Inciso 1º primera parte del artículo 53º LBPA).

Lo perseguido por la norma, dice relación con la siguiente causal genérica: *“actos contrarios a derecho”*, pero dicho vicio debe ser *esencial*, de manera que no todo tipo de infracción al ordenamiento jurídico en que incurra un acto administrativo puede alegarse en un procedimiento de invalidación.¹⁷

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7º CPR advierte que, los vicios más graves que pueden comprometer la actuación de la Administración, son los siguientes:¹⁸

¹⁶ Artículo 10 LBPA: *“Principio de contradictoriedad. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria [...]”*.

¹⁷ Los actos administrativos, como todo, deben ser legales y se presume que lo son, pero pueden ser ilegales. Ilegalidad significa infracción del Ordenamiento Jurídico. Y el Ordenamiento jurídico reacciona contra los actos administrativos que lo infringen. La intensidad de su reacción contra los actos administrativos ilegales depende de la gravedad de la infracción por estos cometida. La infracción muy grave del Ordenamiento jurídico es castigada por éste con la nulidad absoluta de los efectos. La infracción grave con su anulabilidad. La infracción leve del Ordenamiento jurídico – calificada de irregularidad- no repercute sobre la jurídica de los actos administrativos, aunque puede ocasionar responsabilidad administrativa para su autor. BORQUERA O. José María. *Grados de Ilegalidad del Acto Administrativo. Revista de Administración Pública*, N° 100 – 102. Enero – Diciembre 1983, pág. 1003.

¹⁸ Según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 19.880, “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. Por otro lado, la antijuricidad de la actuación de la administración, significa advertir en este un vicio que lo afecta en alguno de sus elementos, entre los que se cuentan “competencia, forma, fin, motivo y objeto” de manera que “las ilegalidades se darán precisamente en relación con dichos elementos constituyendo las

- (a) La *ausencia de investidura* regular del órgano;
- (b) La *incompetencia* de este por vicio de exceso de poder, de abuso de poder o de desviación de fin; y,
- (c) El vicio de *forma* o de *procedimiento*.

III. Los Efectos que Produce la Invalidez Administrativa:

La invalidez administrativa, produce *efectos retroactivos* en la situación jurídica constatada, toda vez que, se constituye como una verdadera declaración de nulidad, pero que, a diferencia de la *nulidad de derecho público* propiamente tal, la invalidez es una *facultad exclusiva* de la Administración, aun que conste una solicitud incoada por un sujeto con calidad de interesado (artículo 21° LBPA).¹⁹

En lo que respecta a las limitaciones que tiene la *potestad-deber* de la Administración. Por un lado, es el respeto a los *principios generales que rigen el ordenamiento jurídico*, tales como la seguridad en las relaciones jurídicas y la presunción de buena fe²⁰ de quienes han actuado con el convencimiento de que estaban

ilegalidades por incompetencia, vicio de forma, desviación de poder, ilegalidad por ausencia de motivos legales o inexistencia de motivos invocados y violación de la ley en cuanto al objeto”. CARRASCO, Andrés. Ob. Cit., pág. 82.

¹⁹ Tampoco resulta una nota diferenciadora de estas dos categorías jurídicas el carácter *ex tunc* de la nulidad frente a la eficiencia *ex nunc* de la anulabilidad. Y la razón es la misma que la que se dio al examinar los actos del Derecho privado: la invalidez del acto determina la invalidez de todos sus efectos por lo que –salvo que exista un principio jurídico que exija conservar los efectos producidos por el acto inválido– al tratarse de efectos contrarios a derecho deben ser eliminados del mundo del derecho. Conclusión que en el Derecho administrativo tiene además un apoyo positivo claro: el artículo 57.3 de la LAP. Según este precepto, una de las excepciones en las que un acto administrativo puede tener efectos retroactivos es cuando se “dicten en sustitución de actos anulados”, lo que implícitamente supone reconocer que la anulación tiene efectos retroactivos, pues de otro modo el acto que sustituye el anulado no podría tener este efecto”. BELADIEZ R. María. *La Nulidad y la Anulabilidad. Su Alcance y Significación. Revista de Administración Pública*. Nº 133. Enero – abril, 1994, pág. 167.

²⁰ La Contraloría General de la República, en su interpretación administrativa ha añadido otros límites al ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración, como son: i. *Los Derechos Adquiridos*, como protección indispensable de los particulares frente al poder público; y, *El Principio de Confianza Legítima*, el cual supone la tutela judicial del ciudadano frente a la Administración, cuando ésta ha aplicado el mismo criterio en circunstancias semejantes.

amparados por el ordenamiento jurídico al adquirir un derecho cuyos efectos no sea posible desconocer.²¹

Los límites expuestos, han sido desarrollados en la jurisprudencia administrativa de la CGR, en los siguientes términos:

*“[...] Al respecto, la jurisprudencia administrativa ha sostenido reiteradamente que si una entidad licitante se encuentra en el imperativo de invalidar el acto de adjudicación, en los términos del artículo 53 de la Ley N° 19.880, debe proceder de ese modo **siempre que no se lesionen los derechos adquiridos por terceros o se afecten situaciones jurídicas consolidadas** [...]”.*²²

Continúa señalando que, la invalidación, debe operar siempre y cuando se respeten los principios que informan al ordenamiento jurídico:

*“[...] Advertido lo anterior, es dable recordar que el Dictamen N° 29.335 de 2010, no se fundamentó únicamente en la extemporaneidad del requerimiento en contra del escalafón de mérito. En efecto, dicho pronunciamiento, además expresó que, si bien la autoridad administrativa puede, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho [...], el ejercicio de esta atribución de invalidar debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe, la seguridad y certeza jurídica [...]”;*²³ y,

“[...] según el criterio de esta Contraloría General, contenido en los Dictámenes N°s 24.776, de 1995 y 40.267, de 1997, el ejercicio de la

²¹ Ibidem, pág. 82.

²² Dictamen N° 46.435, de 2015.

²³ Dictamen N° 61.570, de 2010.

*potestad invalidatoria de los actos administrativos debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe y la seguridad o certeza jurídica, de tal manera que de producirse una colisión entre esa facultad - deber y éstos en determinadas situaciones, deben prevalecer dichos valores”.*²⁴

Por de pronto, es menester señalar que, existen otros dictámenes de la CGR donde se atribuye mayor relevancia al *Principio Constitucional de Juridicidad*²⁵, en desmedro de otras situaciones jurídicas consolidadas y relacionadas con derechos adquiridos por terceros de buena fe. Ello debido, específicamente, a la previa existencia de actos administrativos afectado por un *vicio de ilegalidad esencial*.

Siguiendo la estructura utilizada en la sección, la premisa expuesta, también contempla precedentes en la jurisprudencia administrativa:

“[...] Por otra parte, respecto al hecho alegado por la peticionaria en orden a que la citada Resolución N° 142, de 2005 del Servicio de Salud Osorno, le habría conferido un derecho que actualmente tendría el carácter de adquirido, es dable consignar que los actos viciados, aun cuando hayan

²⁴ “En ese sentido, debe considerarse la conveniencia de proteger a las personas que han actuado de buena fe y la de mantener la estabilidad de las situaciones originadas al amparo de actos irregulares de la Administración, puesto que desconocer los efectos derivados de las mismas, en especial cuando afectan a terceros, importaría atentar contra el principio básico de seguridad en las relaciones jurídicas”. Dictamen N° 7.348, de 2008.

²⁵ El principio de legalidad presupone y dispone una actuación de los órganos estatales conforme al ordenamiento jurídico. Es decir, que la sentencia del juez esté ajustada a Derecho, que el acto administrativo esté ajustado al ordenamiento en su conjunto y que la ley se ajuste a la Constitución. En el caso específico de la Administración, el principio de legalidad o juridicidad supone una vinculación de ésta al ordenamiento jurídico. “El principio de juridicidad no expresa otra cosa que la idea de una limitación jurídica del poder público, entendido el término limitación en un sentido amplio. Se trata de una concreción del principio del Estado de Derecho, que exige la limitación jurídica del poder del Estado, exigencia llevada a sus últimas consecuencias con la sujeción del propio legislador a la Constitución. El principio de juridicidad impone, por tanto, la existencia de normas jurídicas que vinculan a la Administración cuando actúa y que de este modo lo someten a Derecho”. De Otto, Ignacio. Derecho Constitucional, sistema de fuentes. Ed. Ariel, Barcelona, 1995, pág. 157. Citado por BERMÚDEZ S. Jorge. Ob. Cit., pág. 65.

*reconocido derechos, no se encuentran al margen de la potestad invalidatoria que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 reconoce a la Administración, toda vez que, habiendo sido emitidos de manera irregular, no pueden dar lugar en principio a situaciones jurídicamente consolidadas ni a derechos adquiridos, según lo ha reconocido la jurisprudencia administrativa de este Organismo [...]*²⁶;

En virtud de lo anterior, no es posible aplicar el *Principio de Conservación del Acto Administrativo*²⁷, ello, por un lado, a la naturaleza misma del vicio que lo afectó “esencial”, y por otro lado, ponderar el hecho de conservar el acto administrativo viciado en desmedro a lo dispuesto por el *Principio de Juridicidad*, el cual, indiscutiblemente obliga a su cumplimiento por parte de todos los órganos públicos que forman parte de la Administración.

Al respecto, jurisprudencia administrativa reciente establece de manera inequívoca que, ante la colisión entre los principios aludidos, prevalecería finalmente, el respeto al *Principio Constitucional de Juridicidad*:

*“[...] Finalmente, cumple con hacer presente que la modificación del Plan Regulador Comunal de Vitacura a que se refiere el presente oficio fue sancionado mediante Decreto Alcaldicio N° 3/2253, de 3 de septiembre de 2004, acto administrativo que, a la luz de las conclusiones que anteceden, no se ajusta a derecho y debe ser invalidado. [...] Es necesario tener en cuenta que la regla limitativa del artículo 53 antes referida **debe ser interpretada en forma estricta**, toda vez que involucra la permanencia o perseverancia de situaciones irregulares, **lo que debe armonizarse con el***

²⁶ Dictamen N° 34.531 de 2007.

²⁷ Artículo 13° inciso segundo LBPA: “El vicio de 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”.

principio constitucional de juridicidad que obliga a todos los entes, órganos y servicios del Estado a someterse al ordenamiento jurídico, según lo prescriben los artículos 6º y 7º de la Carta Suprema”.^{28 29}

²⁸ Dictamen N° 56.021 de 2004.

²⁹ Pero también existen excepciones a la retroactividad, tratándose de algunas disposiciones legales que de modo expreso disponen que los efectos de la invalidación operan para el futuro, tal como lo prescribe el artículo 63 LOCBGAE, que expresa: “*La designación de una persona inhábil será nula. La invalidación 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*”. CARRASCO, Andrés, Ob. Cit., pág. 83.

IV. Reclamación Judicial

*“El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en **procedimiento breve y sumario**”* (Inciso final del artículo 53° LBPA).

Para explicar este punto, resulta importante citar nuevamente a CORDERO VEGA, en los siguientes términos:

*“[...] La ley sólo otorga **acción judicial** para reclamar contra el “acto invalidatorio”³⁰ en un procedimiento breve y sumario³¹, hipótesis que sólo se verificará cuando la Administración ha decidido **dejar sin efecto** el acto por razones de legalidad, de modo que quedaría sin posibilidad de impugnación el que habiendo solicitado la instrucción del procedimiento, es negada su solicitud por el organismo administrativo respectivo porque en tal caso el “acto invalidatorio” no existe, quedando disponible en esa situación sólo la acción de nulidad de derecho público [...]”*.³²

³⁰ En relación a lo primero –actos impugnables-, el texto legal hace referencia al “acto invalidatorio”, lo que ha servido para que algunos autores se pronuncien en el sentido de incluir sólo los actos administrativos que invalidan efectivamente un acto anterior y no los que no dan lugar a ello. Esta respuesta, sin duda apegada al texto legal y con base en la historia fidedigna del establecimiento de la norma, tiene el inconveniente de generar un incentivo negativo a la actividad de los particulares para poner en marcha el procedimiento administrativo invalidatorio, ya que ante la negativa de la Administración sólo podrá impugnar el acto original a través del procedimiento judicial de la nulidad de derecho público, mecanismo que podría haber utilizado originalmente sin agotar previamente la vía administrativa. En este sentido es previsible que la invalidación sólo sea utilizada, en la práctica, sólo de oficio por la Administración, prefiriendo los particulares accionar directamente ante los tribunales de justicia. FERRADA B. Juan Carlos. *La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado*. Ob. Cit., pág. 146.

³¹ Un segundo aspecto que debe abordarse es relativo al procedimiento judicial de impugnación, ya que la ley se conforma con señalar que será en “procedimiento breve y sumario”. En este sentido pareciera razonable sostener que el procedimiento debiera ser denominado “juicio sumario” regulado en los Art. 680 y ss. CPC, ya que no existe un procedimiento general de este tipo en el ámbito administrativo, así como por lo dispuesto en el mismo Art. 680 CPC, en su numeral 1°, al señalar la aplicación de este procedimiento en “los casos en que la ley ordene proceder sumariamente o breve y sumariamente, o en otra forma análoga”. Ibidem, pág. 147.

³² JARA S. Jaime. *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia* (2004), pág. 112, citado por CORDERO V. Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Ob. Cit. En el mismo sentido se ha

IV. Naturaleza Jurídica de la Invalidez Administrativa

En razón a la estructura que se ha seguido en la presente investigación, y con la finalidad de explicar una institución jurídica desde la perspectiva del *Derecho Administrativo*, siempre resulta obligatorio analizar lo interpretado por la CGR, que, a través del Dictamen N° 28.477 de 2006, ha establecido lo siguiente:

*“[...] la invalidez constituye un **retiro de un acto administrativo**, ya que es manifestación de voluntad de contrario imperio al acto impugnado, puesto que la Administración es la que dicta un acto administrativo inicial, debiendo posteriormente dictar otro que deja sin efecto el acto impugnado. Al ser dicho acto, uno de contrario imperio al acto inicial, se pone término anticipadamente al acto administrativo, porque la Administración identifica un vicio de derecho, lo interrumpe y deja sin efecto. Más aún, la autoridad administrativa, identificado el vicio, debe invalidar [...]”.*

A raíz de lo anterior, se puede establecer de forma concreta que, la invalidez, además de ser una potestad de la Administración, es una *potestad de revisión*, la cual es ejercida de *oficio* sobre aquellos actos administrativos dictados por el mismo órgano administrativo que pretende dejarlo sin efecto.

Al respecto, MILLAR SILVA en su citada tesis doctoral, considera que la invalidez supone (necesariamente) los siguientes elementos esenciales:

expuesto el profesor MILLAR al señalar que: “Siguiendo las reglas generales establecidas en los artículos 19 N° 3, 38 inciso segundo y 76 inciso primero de la Constitución Política, a las que se encuentran sometidos todos los actos de la Administración del Estado; aquel que se pronuncia sobre la invalidez, declarándola o desestimándola y, ya sea que el procedimiento invalidatorio se haya iniciado de oficio o a petición de parte, es impugnante ante los tribunales de justicia, en un control *ex post* que articula autotutela administrativa previa con heterotutela judicial posterior y definitiva [...]”. MILLAR S. Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2008, pág. 256.

*“[...] al menos tres elementos esenciales. El primero de ellos, dice relación con el hecho que se está en presencia de un **acto inicial nulo o anulable**, es decir, que adolece de un vicio de invalidez. Sin embargo, aunque este elemento se encuentra en la base de la potestad –pues es el que habilita materialmente su ejercicio y es el que permite identificar el bien jurídico que habilita materialmente su ejercicio y es el que permite identificar el bien jurídico que la habilitación cautela-, éste, por sí sólo, es insuficiente para establecer el fundamento o justificación jurídica de la misma. En efecto, el hecho que se esté frente a un acto inválido, aún no explica el porqué de la decisión legal de radicar el poder de declarar dicha invalidez –por tanto, de declarar lo que se ajusta o no a derecho- en el propio órgano emisor del acto –la Administración- y no en un tribunal de justicia, como un tercero imparcial, que es precisamente uno de los elementos estructurales que define el alcance conceptual del ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde a estos últimos”.*³³

Por último, previo al análisis que se realizará sobre las sentencias que tratan la institución jurídica de la invalidación (potestad-deber y ambiental). Importante es recordar que, La Corte Suprema³⁴ a través de sus sentencias ha jugado un papel fundamental al momento de proporcionar nuevas interpretaciones jurídicas a instituciones tradicionales del *Derecho Administrativo*. Lo anterior, como se ha podido observar, también resulta aplicable a la invalidación.³⁵

³³ BORDALÍ S. Andrés. La Administración pública ante los tribunales de justicia chilenos. Revista Chilena de Derecho. Universidad Católica de Chile. 33(1), 2006, pág. 32, citado por MILLAR S. Javier. Ob. Cit., pág. 48.

³⁴ “[...] Urbano Marín fue determinante, también, en la evolución del Derecho Administrativo en la Corte Suprema, porque permitió iniciar la reconstrucción de los criterios de Derecho Público que se habían abandonado en la década de los 80 y 90, y abrió paso a nuevas precisiones posteriores. Fue el nombramiento de don Pedro Pierry en diciembre de 2006, quien profundizó los criterios de Marín, pero además contribuyó a delimitar los contornos de muchas de sus instituciones [...]”. CORDERO VEGA, Luis. La importancia de los jueces de la Corte Suprema en la construcción del Derecho Administrativo Chileno, pág. 59.

³⁵ Esto explica que durante los últimos años la Corte Suprema se ha encargado de recordar a los litigantes que la invalidación no es un medio de impugnación ordinario de los actos administrativos. En el caso

En la actualidad, resulta indiscutible señalar que la Corte Suprema cumple un rol trascendental a la hora de dirimir y/o revisar asuntos *contencioso administrativos* entre el Estado y los sujetos económicos regulados. Siendo una manifestación clara, los asuntos contenciosos en que está involucrado el *Derecho de Propiedad*, versus, la protección del medio ambiente, lo cual, explicado por el profesor CORDERO VEGA, se debería a lo siguiente:

“[...] Quizás no sea una exageración afirmar que, hoy en día, los límites de los mercados chilenos en sí mismos no son sino el producto de las normas interpretadas por la Corte. Esto quiere decir que, cada vez más, la Administración ejerce sus facultades dentro del espacio de discrecionalidad definido ya no únicamente por la ley, sino también por la Corte [...]”.³⁶

Una vez finalizado el presente capítulo que desarrolla los fundamentos de la invalidación administrativa (potestad-deber), en lo sucesivo de la investigación, se analizará Teoría (o tesis) de la mal denominada *Invalidación Impropia*, la cual, como se ha dicho, es el resultado de una evolución jurisprudencial de la Corte, lo cual demuestra fehacientemente, la incidencia que ha mantenido ésta sobre el *Derecho Público*.

“Castilla I”, la Corte advirtió que la invalidación constituye una potestad de revisión unilateral y no es, en consecuencia, un recurso administrativo. En el caso de la “autorización de la plantación de marihuana” por parte del SAG, la Corte señaló que no resulta admisible utilizar la revocación (extinción del acto administrativo por razones de interés público) cuando se retira un acto administrativo por razones de legalidad, porque en tal caso lo procedente es la invalidación, en cuyo procedimiento es un trámite esencial la audiencia del interesado [...]. A su vez, la Corte Suprema ha reconocido recientemente los alcances de la invalidación, al señalar que esta no puede ser utilizada como un recurso administrativo. La Corte indicó que no puede la autoridad superior del organismo administrativo ejercer directamente la potestad invalidatoria, pues esta es una atribución propia de quien lo dictó. La invalidación, precisó la Corte, no se puede confundir con la potestad del recurso jerárquico, sobre todo si el plazo para la interposición de este ya está vencido [...]. Esa precisión es relevante, porque mientras la “invalidación” es una potestad reconocida sólo 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”. CORDERO V. Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Ob. Cit., pág. 296.

³⁶ TAPIA, Julio y CORDERO, Luis. La Revisión Judicial de las Decisiones Regulatorias: Una Mirada Institucional. Revista Estudios Públicos. N° 139 (2015), pág. 54.

CAPÍTULO II

La Invalidación Administrativa en Materia Ambiental

La Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (en adelante “LTA”) establece en su artículo 17 N° 8, un recurso de impugnación general en materia ambiental, que algunos sectores de la doctrina lo asemejan a la institución de la invalidación. Dicho artículo faculta al Tribunal Ambiental para:

“conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la LTA, las vías tradicionales de impugnación judicial de un acto administrativo de relevancia ambiental susceptible de ser ejercidas por el *ciudadano – particular* afectado por éste, se reconducían básicamente al *recurso (acción) de protección*. Ello como paliativo ante la inexistencia de un recurso contencioso – administrativo general, y –aunque más tangencialmente – a la acción de nulidad de derecho público, siendo la Resolución de Calificación Ambiental el acto recurrido por excelencia en cuanto autorizatorio de un determinado proyecto o actividad. A la luz de la sola regulación de la Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, por su parte, no se consagró recurso administrativo ni contencioso – administrativo alguno a favor de terceros que, pese a no haber participado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, igualmente, fueren titulares de derechos o intereses eventualmente afectados.³⁷

³⁷ PAREDES L. Christian. *El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600*, Revista Justicia Ambiental N° 7, FIMA, Diciembre 2015, pág. 35.

En el Mensaje N° 1419 – 357 (Boletín N° 5.947 – 12), del proyecto de LTA, en lo pertinente se dispone que:

“[...]Los jueces cumplen un rol esencial en el sistema de contrapesos de un sistema democrático, pero también tienen un rol esencial e insustituible en la protección de los derechos de las personas. Es decir, actúan como instrumentos al servicio de la democracia para limitar los desbordes del poder público, en especial de la Administración en relación a las competencias conferidas por el legislador, y por la otra, como instrumento al servicio de la tutela de derechos, ahí donde la exigencia de tutela efectiva resulta indispensable.

*Esto explica por qué resulta necesario crear un tribunal, pero concretamente el de un tribunal especializado. Medio Ambiente es un buen espacio para conjugar ese equilibrio. En él está en juego el bienestar de la comunidad, pero también el derecho de personas específicas que puedan verse afectadas por las decisiones de la autoridad pública [...]”*³⁸

De acuerdo con lo expuesto, el legislador ha demostrado un interés en modernizar la deficiente estructura regulatoria que existía hace algunos años, sobre el tratamiento de los asuntos contencioso administrativo ambientales. Es por ello que, en la actualidad, se está exigiendo un estándar propio de aquellos ordenamientos jurídicos comparados, en donde las normas regulatorias ambientales tienen un criterio de maduración importante.³⁹

³⁸ Historia de la Ley N° 20.600, pág. 10.

³⁹ Con la LTA de junio de 2012, Chile se unió a un número importante de países que tienen cortes o tribunales ambientales. En el año 2009 se identificaban 41 Estados con este tipo de tribunales. BURDYSHAW, Cassandra. ¿Que puede prender Chile de la experiencia de otros tribunales ambientales en el mundo? Revista Justicia Ambiental. FIMA, N°4, 2012, pág. 94.

Lo anterior, también ha sido expuesto por el ex Presidente del Segundo Tribunal Ambiental, el Sr. RAFAEL ASENJO ZEGERS, cuando indica que:

*“La creación de estos tribunales, con sus especiales características, ha sido un avance enorme en la consolidación de un modelo de gestión ambiental moderno e inclusivo en nuestro país [...]. Sin embargo, la cantidad, calidad y fundamentación jurídica – técnica de las sentencias que el Tribunal Ambiental de Santiago ha dictado en estos tres años, le han permitido superar dichas oposiciones y le han valido el reconocimiento de los expertos en la materia [...]”*⁴⁰

Por lo mismo, la incidencia directa que tienen las sentencias emanadas de estos *tribunales especiales*, proporciona, a su vez, la necesaria interpretación técnica para aquellas instituciones jurídicas *sui generis* y *multisectoriales*, como son las relacionadas con materias ambientales.

I. Análisis del Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Como se explicó en la sección anterior, los Tribunales Ambientales son competentes para:

“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 contados desde la notificación de la respectiva resolución”.

⁴⁰ Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago del año 2015, pág. 11.

En la práctica, la impugnación descrita desplazó al *recurso de protección* como medio para iniciar un procedimiento *contencioso – administrativo*, toda vez que, el recurso general de impugnación (o reclamación) desarrollado en el artículo 17N° 8, como un medio más adecuado de control, para un procedimiento con características y técnicas sectoriales propias.

Por lo tanto, en virtud a lo que resuelva un órgano de la Administración en la invalidación, se puede reclamar dicho acto invalidatorio ante el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que el órgano tenga su domicilio, manteniendo en consecuencia, la discusión con un estándar *técnico-jurídico* ambiental.⁴¹

Con el fin de efectuar un análisis a la norma transcrita, y de acuerdo a la estructura con que se presentó el análisis de la invalidación (*potestad-deber*). A continuación, se expondrán las características y elementos procedimentales que contempla dicho tipo de invalidación (recurso general de impugnación).

1.1. En cuanto a la competencia de los Tribunales Ambientales:

“[...] Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo

⁴¹ ABARCA M. Juan Guillermo. *La Invalidación Administrativa en Materia Ambiental*. Revista Ius Publicum N° 34, Escuela de Derecho, Universidad Santo Tomás, Santiago 2015, pág. 100. Es en este contexto normativo que se inserta una vía contencioso – administrativo especial, de amplio carácter, cuya consagración cede eminentemente a favor del particular titular de un legítimo interés afectado por un acto de una autoridad sectorial, trátese aquel de una empresa o agente económico, trátese de un ciudadano común. Tal es el contenida en el numeral 8° del artículo 17 de la LT, que establece una acción residual de impugnación “*reclamación*”, en términos de la norma –contra la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, el que pasa luego a definir el legislador, a ser interpuesta en el plazo de treinta días contado desde la notificación de aquella [...]. Tras esta aproximación a la norma, entendible resulta que en la aún incipiente doctrina sobre el tema se haya venido en concebir a esta reclamación como un “sistema de impugnación general” y, más precisamente, como una “acción general de impugnación ambiental” [...]. PAREDES L. Christian. Ob. Cit., pág. 36.

de carácter ambiental [...]” (primera parte del inciso 1º del artículo 17 N° 8 LTA).

Al respecto, BERMÚDEZ SOTO ha señalado que:

*“[...] la competencia de los Tribunales Ambientales puede ser agrupada en aquella que es propia de un tribunal, es decir, para conocer de las acciones que se interpongan ante él, y la competencia autorizatoria, referida a las medidas provisionales y la aplicación de cierta clase de sanciones. Las primeras corresponden a una función propiamente jurisdiccional y corresponde al conocimiento de dos clases de acciones: de impugnación y de reparación. Por su parte, las segundas, implican una especie de control anticipado y por el solo ministerio de la ley en el ejercicio de las potestades más intrusivas de la Superintendencia del Medio Ambiente”.*⁴²

Lo anterior, es una manifestación de la discusión que en doctrina se presenta en *derecho sustancial*, específicamente, al existir dos posturas contrapuestas, una de las cuales está por la posibilidad de una *revisión amplia de las decisiones administrativas*, o por el derecho administrativo de luz roja, y otra, que se inclina porque las decisiones de la administración si bien pueden ser revisadas por los tribunales ordinarios, esto solo puede ser en algunos *aspectos procesales y de control de legalidad estricta*, pero jamás de la sustitución de la decisión del órgano; son quienes creen en el derecho administrativo de luz verde.⁴³

⁴² BERMÚDEZ S. Jorge. *Administración y Jurisdicción Ambiental: La institucionalidad ambiental. La Nulidad de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno*. Juan Carlos Ferrada Bórquez (coordinador). THOMSON REUTERS, 2013, pág. 497.

⁴³ Tomás-Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría son buenos expositores de quienes se inclinan por una revisión amplia de las decisiones administrativas. Señalan en efecto que siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite. Esta valoración parte de una situación de hecho determinada, la que la prueba ofrece, pero su estimación jurídica la hace desde el concepto legal y es, por tanto, una

1.2. Naturaleza jurídica del ámbito de aplicación “Acto Administrativo Ambiental”:

Al respecto, la Ley de Tribunales Ambientales en el inciso segundo del artículo 17 N° 8, expone que:

“[...]Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquier 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”.

En virtud de lo anterior, resulta necesario el efectuar una comparación con la definición dispuesta en el inciso segundo del artículo 3° LBPA sobre acto administrativo:

“[...] 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 [...]”

aplicación de la ley. En cambio, el juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional, puesto que, sea esta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa (y con respeto de los demás límites generales que veremos), es necesariamente justa (como lo serían igualmente la solución contraria). Fernández T. Y García de Enterría., Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 1era edición. Cívitas Ediciones, Buenos Aires, 2006, pág. 467, citado por: COSTA C. Ezio. Los Tribunales Administrativos Especiales en Chile, Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Vol. XXVII – N° 1 –Julio 2014, pág. 157.

Como se puede apreciar, la potestad-deber que tiene la administración, de acuerdo con la LBPA, procedería contra todo acto administrativo. Sin embargo, PIERRY ARRAU, señala lo siguiente:

“[...] Más allá de que el acto administrativo ambiental debe ser dictado en ejercicio de una competencia específica (una competencia ambiental), un análisis detenido de las palabras empleadas por el legislador permite concluir que la definición del acto administrativo ambiental es respetuosa, en sus aspectos básicos, de la definición del acto administrativo ambiental es respetuosa, en sus aspectos básicos, de la definición brindada por el artículo 3° de la LBPA. Siendo elemento común a ambos conceptos y necesario de todo acto administrativo su carácter decisorio, el acto administrativo ambiental, pese a no explicarlo el legislador, podrá tener también por contenido declaraciones de voluntad, de juicio o dictamen, y de constancia o conocimiento (actos estos últimos llamados “de constatación” o “certificatorios”), desde que se le conceptúa como “toda decisión formal, tal como posteriormente se argumentará, Asimismo, si bien la Ley de Tribunales Ambientales no señala que el acto debió ser dictado “en ejercicio de una potestad pública” como si lo hace el artículo 3 de la LBPA (lo que debió a una decisión deliberada de la Comisión Mixta), es claro que ha de cumplir también con dicho presupuesto, pues, tal como se señalaría en la instancia, “por definición sólo son válidos los actos administrativos que se fundan en el ejercicio de una potestad pública [...]”⁴⁴

Por otro lado, para que dicho acto administrativo invalidatorio, esté sujeto a la reclamación general de impugnación de la LTA, se deberán presentar tres hipótesis, las

⁴⁴ PAREDES L. Christian. Ob. Cit., pág. 38 – 39.

cuales explica correctamente el profesor BERMÚDEZ SOTO, en los siguientes términos:⁴⁵

(A) Que el acto administrativo emane de un órgano de la Administración del Estado que forma parte de ésta en un sentido formal. Ellos se incluyen en el artículo 1º inciso 2 LBGAE, es decir, órganos de la administración creados por la ley y que cuentan con personalidad jurídica de Derecho Público. Lo cual plantea el problema de que aquellos órganos con competencia ambientales, que ejercen potestades públicas, pero que forman parte de la Administración invisible del Estado, constituyendo el ejemplo paradigmático a este respecto la Corporación Nacional Forestal (CONAF).⁴⁶

⁴⁵ BERMÚDEZ S. Jorge. Fundamentos del Derecho Ambiental. Ob. Cit., pág. 539.

⁴⁶ [...] es por la misma globalidad que esta remisión comporta que persisten incógnitas con relación a la competencia de ciertos órganos para la dictación de actos administrativos ambientales, en particular dos: las empresas públicas creadas por ley y la CONAF: a) El caso de las *empresas públicas* creadas por ley. Pese a la remisión al inciso 2º del artículo 1º LBGAE –que las integra dentro del complejo orgánico administrativo–, la falta de claridad sobre su competencia para la dictación de actos administrativos ambientales se sigue de lo preceptuado por el artículo 2º LBPA, que deliberadamente las excluye del ámbito de aplicación de dicha ley y, junto con ello, les niega, en teoría, toda competencia para la dictación de actos administrativos en los términos de la misma (lo propio ocurre con el Banco Central); lo anterior, en circunstancias que, tal como ha tenido ocasión de explicarse, es requisito implícito al acto administrativo ambiental –en cuanto objeto mediato de impugnación– su susceptibilidad de ser invalidado, potestad que, regulada en la LBPA (artículo 53), es sólo predicable de aquellas decisiones formales que, además de constitutivas de actos administrativos en los términos de dicho cuerpo legal, hayan sido dictadas por los órganos circunscritos a su ámbito de aplicación (artículo 2º). [...] no son pocas las empresas públicas que, en el desarrollo de su giro o negocio, pueden adoptar decisiones con un componente ambiental relevante desde la óptica de sus consecuencias y de su relación con un instrumento de gestión específico como lo son ENAP, CODELCO, EFE, entre otras. En este sentido, trascendental resulta lo dictaminado en la materia por el ente contralor, según el cual si bien se sitúan aquéllas fuera del ámbito de aplicación de la LBPA, también despliegan –al igual que las demás entidades afectadas a la LBGAE– una actividad jurídica unilateral emitiendo propiamente actos administrativos, estos últimos impugnables mediante los recursos administrativos, en virtud de lo ordenado por el artículo 9 de la LBGAE (dictámenes N°s 12.371/ 2011 y 24.191/ 1993); y, b) El caso de *CONAF*. Es asunto conocido en nuestro medio su naturaleza constitucionalmente anómala en cuanto corporación de derecho privado que ejerce potestades públicas, como así lo reafirmó el Tribunal Constitucional [...]. Al respecto, pertinente resulta traer a colación lo prescrito por el artículo 10 de dicha ley, en cuyo inciso 1º se reconoce en forma expresa la competencia de este órgano para la dictación de actos administrativos y su invalidación conforme a las reglas generales [...]. Sobre el punto en cuestión, la jurisprudencia administrativa ha sido reiterativa en señalar que, atendida su peculiar naturaleza de corporación de derecho privado, ésta no forma parte de la Administración del Estado, sino que se enmarca, en cambio, dentro de las entidades a que se refiere el artículo 6º de la LBGAE y a las que la doctrina ha venido en decisiones formales de

(B) Que el órgano administrativo tenga competencia ambiental. Para determinar si un órgano de la Administración del Estado cuenta con competencia ambiental deberá estarse al concepto de medio ambiente, definido para todos los efectos legales en el art. 2 II) LBGMA, el cual lo hace en términos amplios. El art. 24 del Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental, aunque para efectos del instrumento objeto de regulación (el SEIA), define los órganos con competencia ambiental como los que participan en la evaluación de impacto ambiental y que cuentan con atribuciones en materia de permisos o pronunciamientos ambientales sectoriales respecto del proyecto o actividad en particular. Y además, reconoce que pueden existir otros órganos que posean atribuciones legales asociadas directamente con la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o el uso u manejo de un recurso natural. Esta norma pone de manifiesto que la definición del órgano con competencia ambiental, incluso para un instrumento específico como el SEIA, debe entenderse siempre desde una perspectiva amplia, ya que no se limita al que emite un acto administrativo de contenido ambiental o emite un pronunciamiento ambiental, sino que además incluye a todo aquel órgano que posea atribuciones en la protección del medio ambiente o de cualquiera de sus elementos.⁴⁷

autoridad la calidad de actos administrativos, y particularmente, de actos administrativos ambientales [...]. PAREDES L. Christian. Ob. Cit., pág. 45 – 46.

⁴⁷ Según el profesor Enrique Silva Cimma, “la competencia como supuesto del acto administrativo significa que el acto que emita el órgano o autoridad administrativa debe estar inserto en el ámbito de la esfera de sus atribuciones, única forma de que el acto que emita se entienda resultante del legítimo ejercicio de sus poderes jurídicos”. No obstante ser la competencia ambiental una expresión tan amplia como difusa, el legislador prescinde absolutamente de proporcionar una definición sobre la misma [...]. Como sea que se le defina, si se conviene en que el adjetivo “ambiental” quiere decir “perteneciente o relativo al ambiente”, el alcance de la competencia ambiental se halla indefectiblemente condicionado por el concepto de “medio ambiente” definido, para todos los efectos legales, en el artículo 2º letra II) LBGMA, el cual lo hace en términos amplios. A la luz de este concepto, se ostentará esta competencia no sólo cuando en su ejercicio puedan verse involucrados elementos naturales, sino también elementos artificiales (el ambiente construido) y socioculturales [...]”. Ibidem, pág. 48.

(C) *Que el acto administrativo tenga carácter ambiental. Desde la perspectiva del contenido del acto administrativo, éste debe corresponder a un instrumento de gestión ambiental a que esté directamente asociado.* (respecto al desarrollo de este párrafo, nos retrotraemos a los expuesto previamente).

1.3. En cuanto al plazo para su interposición:

“El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución” (inciso 1º del artículo 17 N° 8 de la LTA).

La invalidación dispuesta en la Ley N° 20.600 debe ser entendida como un recurso general de impugnación diferente a la invalidación (*potestad-deber*) desarrollada en el artículo 53º LBPA. Como se expuso en los párrafos anteriores, es un reclamo de ilegalidad que puede ser interpuesto dentro de los 30 días contados desde la notificación de la respectiva resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con lo que se expondrá a continuación, dentro de la *Teoría de la Invalidación Impropia*, se proporciona una distinción entre la *potestad-deber* del artículo 53º LBPA con la *invalidación propiamente tal*, cuya única diferencia, dice relación con el tribunal competente ante quien se impugna el acto invalidatorio (Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio donde el órgano que invalidó tenga su domicilio).

CAPÍTULO III

La Tesis de la Invalidación Impropia en la Jurisprudencia⁴⁸

La Tesis que respalda este tipo de *recurso general de impugnación* ambiental se denomina “*invalidación impropia*”, y expone que, en principio, la invalidación dispuesta en la LTA se constituye en un tipo de *reclamo de ilegalidad general*, con agotamiento de la vía administrativa previa y aplicable para todas aquellas hipótesis en que no existiera un instrumento de impugnación establecido, para los actos administrativos ambientales vinculados a un instrumento de gestión ambiental.

Al aceptar la figura de la invalidación impropia como una acción (reclamo), y no como una potestad-deber de la Administración, se está habilitando una vía para acceder a la justicia contencioso-administrativa de los Tribunales Ambientales a un grupo más amplio de sujetos interesados (terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental).

Sin embargo, tal como se ha explicado al comienzo de esta investigación, los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, han delimitado los requisitos procedimentales para poder accionarla, y así establecer el modo correcto de impetrarla como un medio legítimo de impugnación ambiental.

A continuación, se analizarán las sentencias más relevantes que han abordado las distintas teorías sobre la invalidación en materia ambiental.

⁴⁸ Se hace presente que, actualmente, el SEA mediante la presentación de un recurso de casación en el fondo (Rol N° 12.803-2018) le ha expuesto a la Corte Suprema los distintos criterios que se han tenido en torno al tratamiento de la invalidación. Es por ello que, en el mismo procedimiento judicial, ha solicitado un pronunciamiento al pleno de la Corte sobre la aplicabilidad de la *Teoría de la Invalidación Impropia* en causas ambientales.

I. Sentencia de la Excm. Corte Suprema Rol N° 23.000 – 2014, de fecha 22 de abril de 2014 “Piscicultura Río Calcurrepe”

La trascendencia del presente fallo, se suscita en la *prevención* que hace PIERRY, cuando desarrolla los elementos doctrinarios de *la invalidación impropia o invalidación recurso*, la cual, como se verá más adelante, puede ser solicitada por *terceros que no han intervenido en el procedimiento*, así como también, por el titular del proyecto y los terceros intervinientes en un plazo de 30 días, esto último según se extrae de lo siguiente: ⁴⁹

*“[...] lo que el legislador ha querido es dotar a terceros afectados por el acto, y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental, de un verdadero recurso. Si bien la ley no debió utilizar el término “invalidación” para referirse a este recurso, pues se presta a confusión atendido lo señalado en el párrafo anterior, no es menos cierto que la intención fue establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada [...]”*⁵⁰

De acuerdo a los autores BORDALÍ SALAMANCA y HUNTER AMPUERO, el legislador ha estimado que:

⁴⁹ En tal oportunidad, la Corte conoció los recursos de casación interpuestos en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, que abordó, entre otras cosas, el debate sobre la legitimación activa para reclamar en contra de una resolución del Director Ejecutivo del SEA que había acogido la reclamación del titular del proyecto en cuestión y calificado favorablemente el mismo, pese a su rechazo original. Sobre la materia, el Tribunal Ambiental indicó que el legitimado activo para reclamar dicha decisión ante la judicatura ambiental, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 N° 5 de la ley 20.600, era el titular del proyecto y no los terceros ajenos al procedimiento. CORDERO V. Luis. Informe en Derecho sobre la Invalidación Impropia en sede Ambiental. Expediente R-31-2016, caratulada “*Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión Evaluación Ambiental VII Región*”, pág. 16.

⁵⁰ N° 2 de las consideraciones del ex Ministro Pedro Pierry, SCS N° 23.000 – 2014.

“[...] la reclamación jurisdiccional que se formula como resultado del acto que se dicta en el recurso invalidatorio viene a ser un genuino reclamo de ilegalidad, similar al contenido en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, pues tiene por objeto verificar si el acto invalidatorio - positivo o negativo – se ajusta al ordenamiento jurídico, permitiendo al afectado reclamar antes los Tribunales Ambientales en el plazo de 30 días”.⁵¹

Dentro de los elementos que proporcionan una estructura a la *invalidación impropia*, PIERRY continúa señalando:

“[...] En cuanto a la otra invalidación, la invalidación recurso , o “invalidación impropia”; 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 actual de la Ley Orgánica de Municipalidades denominado reclamo de ilegalidad municipal⁵² [...]”.

⁵¹ BORDALÍ S. Andrés y HUNTER A. Iván. Contencioso Administrativo Ambiental. Librotecnia, julio de 2017, pág. 167.

⁵² Artículo 151° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: “Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:

- a) *Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;*
- b) *El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones;*
- c) *Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad;*
- d) *Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva;*

“[...] 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 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió o porque lo rechazó”.⁵³

En virtud a lo desarrollado, como primer aspecto que integra la tesis investigada, PIERRY distingue entre los dos tipos de invalidación que existirían en materia ambiental:⁵⁴

- La *Invalidación Propiamente Tal*. Aquella que presenta las características del artículo 53° de la LBPA, pero sólo la pueden solicitar el titular del proyecto y el tercero interviniente en el procedimiento administrativo de

El plazo señalado en el inciso anterior se contará, según corresponda, desde el vencimiento del término indicado en la letra c) precedente, hecho que deberá certificar el secretario municipal, o desde la notificación que éste hará de la resolución del alcalde que rechace el reclamo, personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante.

El reclamante señalará en su escrito, con precisión el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican;

- e) *La Corte podrá decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al recurrente;*
- f) *La Corte dará traslado al alcalde por el término de diez días. Evacuando el traslado o teniéndose por evacuado en rebeldía, la Corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil;*
- g) *Vencido el término de prueba, se remitirá los autos al fiscal judicial para su informe y a continuación se ordenará traer los autos en relación. La vista de esta causa gozará de preferencia;*
- h) *La Corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada; la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando estimare que la infracción pudiere ser constitutiva de delito, e*
- i) *Cuando se hubiere dado lugar al reclamo, el interesado podrá presentarse a los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios que procedieren y ante el Ministerio Público, la investigación criminal que correspondiere. En ambos casos, no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada”.*

⁵³ N° 5 de las consideraciones del ex Ministro Pedro Pierry, SCS N° 23.000 – 2014.

⁵⁴ Esta comprensión se fundaría [...] en la referencia que el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 efectúa a “la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley 19.880. De hecho, estimó que dicha comprensión -me refiero a la tesis de que en la especie hay dos tipos de invalidación – la del artículo mencionado y la establecida en el inciso primero del N° 8 del artículo 17 de la ley N° 20.600- es la única manera de otorgarle sentido a la redacción de tal disposición. CORDERO V. Luis. Informe en Derecho sobre la Invalidación Impropia en Sede Ambiental. Ob. Cit., pág. 19.

evaluación. La diferencia radicaría, en el hecho que, el acto invalidatorio es impugnabile ante el Tribunal Ambiental que ejerce jurisdicción en el territorio donde el órgano de Administración que invalidó tiene su domicilio; y,

- La *Invalidación Impropia o Recurso*. Es un *reclamo de ilegalidad* parecido al reclamo de ilegalidad municipal (artículo 151° LOCM). Dentro de un plazo de 30 días desde la notificación del acto (invalidatorio o de rechazo), la pueden ejercer los terceros que no han intervenido en un procedimiento de evaluación, los terceros que sí han intervenido en éste, y también, el titular del proyecto sujeto a evaluación ambiental.

II. Sentencia Rol N° 05 – 2013, de fecha 26 de junio de 2014. Segundo Tribunal Ambiental “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta”

En lo principal, se exponen los *efectos que produce la figura de la invalidación administrativa* y la diferencia que dicha institución tendría con la *revisión o revocación* de los actos administrativos:

Cuadragésimo segundo: “[...] el poder o facultad de la Administración de invalidar sus actos, es diferente de la **revisión o revocación**. [...] 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 [...]”.

Al respecto, BERMÚDEZ SOTO ha señalado que, la revocación consiste en dejar sin efecto un acto administrativo por la propia administración, mediante un acto de contrario imperio, en caso que aquel vulnere el interés público general o específico de la autoridad emisora. Sin embargo, en el artículo 61º LBPA, se desarrollan los casos donde no procedería la revocación:⁵⁵

- a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;*
- b) Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o*
- c) Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.*

Otro aspecto tratado en la sentencia analizada, es lo relativo al *efecto retroactivo de la invalidación*, lo cual, se asemejaría a una hipótesis de la *invalidación total* de un procedimiento administrativo, o también denominado por la doctrina como *“nulidad consecuencia”*.

Cuadragésimo quinto: *“Que si bien el efecto retroactivo o ex tunc de la invalidación –referido anteriormente- no aparece explícito en el artículo 53*

⁵⁵ De la disposición citada al menos es posible desprender dos conclusiones pacíficas. La primera es que la potestad revocatoria no tiene plazo para ser ejercida. Y resulta lógico que no lo tenga, en cuanto se trata del poder necesario para llevar a la práctica los cambios de dirección política que experimentan la Administración Pública. En segundo término, los límites de dicha potestad, de los cuales el más claro es el de los derechos adquiridos legítimamente por parte del beneficiario del acto administrativo. BERMÚDEZ S. Jorge. Ob. Cit., pág. 141.

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 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. 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 [...]”.

Si bien, el fallo analizado no entrega mayores antecedentes para configurar la tesis investigada, resulta ilustrativo analizar los puntos citados, ya que éstos tienen incidencia en el tratamiento que, finalmente, se decida sobre la invalidación recurso, especialmente, cuando nos referimos a los efectos que ésta generaría en un procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

III. Sentencia Rol N° 11 – 2013 del Segundo Tribunal Ambiental “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”

La importancia del presente fallo, radica en el análisis realizado por el Segundo Tribunal Ambiental sobre las condiciones que deben tener los sujetos, para ser considerados *legitimados activos* en un procedimiento de invalidación ambiental, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7 LTA:

Considerando octavo: “Que para ocurrir al Tribunal Ambiental en contra de una resolución que resuelva un proceso administrativo de invalidación

se debe contar con la correspondiente legitimación activa, la que se obtiene si el reclamante se encuentra en alguna de las dos situaciones que señala el artículo 18 N° 7 de la Ley 20.600, a saber: (i) se el solicitante de la invalidación; o (ii) el directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación. Pues bien, como SQM fue quien solicitó la invalidación que dio origen al proceso administrativo que culminó con la dictación de la Resolución Exenta N° 74, éste sí se encuentra legitimado para impugnar dicha resolución en esta sede Jurisdiccional”.

Siguiendo lo anterior, resulta del todo ilustrativo el análisis que realiza el TAS sobre el “*interés requerido*” para impugnar un acto administrativo ambiental:

Decimoséptimo: “[...] *el interés requerido para impugnar un acto administrativo ambiental como es la RCA [...]: “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 [...], 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 [...] si lo que se pretende invalidar es un acto de carácter ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente [...].”*

Al respecto, dicho criterio se asemeja a lo interpretado por el SEA, ya que no se reconoce la legitimación activa de SQM, de acuerdo con el siguiente criterio:

Considerando vigesimosegundo: “[...] 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 invocado en la misma. Para este Tribunal, las reclamaciones a las que aluden los artículo 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300 no son 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 debe concurrir para determinar si el solicitante de la invalidación cuenta con el interés de naturaleza ambiental que los legitime para solicitarla. Así, el motivo por el cual **SQM carece de legitimación activa se debe a que no acreditó suficientemente su interés individual o colectivo de carácter ambiental afectado por la RCA del proyecto, sobre todo, teniendo presente que al no ser parte del proceso de evaluación ambiental, recaía sobre éste 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**”

Como se pudo apreciar, el estándar requerido por el Tribunal Ambiental para entrar a ponderar los intereses que están en pugna, son 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 un instrumento de gestión ambiental, como es el caso de una RCA.

Mediante la Sentencia Rol N° 21.547 – 14, de 06 de abril de 2015, la Corte Suprema rechaza los recursos de casación en la forma y fondo, interpuesto por SQM en contra la sentencia pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental. La trascendencia del este fallo, es establecer de manera inequívoca el estándar requerido para ser

considerado *legitimado activo* en un procedimiento de invalidación ambiental. Requiriéndose al respecto, un “*interés*” concreto y manifiesto para dicho efecto.

A continuación, sólo se expondrá el considerando más relevante y que dirime el tipo de *interés* requerido:

*Considerando 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 [...] Frente al problema **técnico de determinar qué sujeto será el portador de un interés que por definición carece de un centro de imputación subjetivizado**, precisa que, de lo prescrito por el artículo 20 de la Ley N° 19.880, del principio de autonomía de los grupos intermedios (artículo 1° inciso tercero y 23 de la Carta Fundamental), es posible concluir que “la representación y defensa de un interés supraindividual en el seno del procedimiento administrativo debe radicarse **en un grupo intermedio organizado como persona jurídica**; debe además plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento pleno al principio de legalidad [...] 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 concurra dicho interés personal [...]”.*

En virtud de lo expuesto, resulta ilustrativo analizar la exigencia corroborada por la Corte, en torno a los parámetros que debe tener un “*interés afectado*” por un procedimiento de invalidación en materia ambiental. No siendo suficiente para ello, el hecho de alegar la afectación de un *Derecho Subjetivo*, sino que, ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico, sea individualmente, o, cuando se trate de una afectación colectiva.

IV. Sentencia Rol N° 53-2014, de fecha 26 de agosto de 2015. Segundo Tribunal Ambiental “Junta de Vecinos N° 11 Maitencillo Norte con Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso”

Lo trascendente de la sentencia en análisis, es la postura seguida por el TAS al desarrollar de forma acuciosa los elementos que componen la invalidación impropia. Lo anterior se ve respaldado por la diferenciación concreta que realiza dicha magistratura al señalar que, en materia ambiental se ha consagrado una regla especial de impugnabilidad de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, no aplicándose, en consecuencia, la regla general de impugnación del inciso tercero del artículo 53 LBPA.

Mediante Recurso de Reclamación ingresado por la Junta de Vecinos N° 11 Maitencillo Norte (en adelante “reclamante”), se solicita al Segundo Tribunal Ambiental dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 401, de 22 de octubre de 2014, dictada por la Directora (s) del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso, y su vez, Secretaria (s) de la Comisión de Evaluación de la V Región (en adelante “reclamado”), la cual declaró inadmisibile la solicitud de invalidación formulada por la reclamante y otras personas naturales respecto de la Resolución Exenta N° 278, de 8 de octubre de 2013 (en adelante “RCA”) de la Comisión de Evaluación de la V Región, que calificó ambientalmente favorable la Declaración de Impacto Ambiental del “*Proyecto Inmobiliario Costa Laguna S.A.*”.

La reclamante solicita que se deje sin efecto, en todas sus partes, la resolución reclamada, ya que se *causa agravio*, toda vez que, el titular del proyecto habría presentado antecedentes incompletos que generan falta de certeza para efectuar una *evaluación ambiental seria y ajustada a derecho*, y además, por adolecer dicho procedimiento de una serie de ilegalidades, causando en consecuencia, graves perjuicios a los vecinos de Maitencillo.

Al respecto, el Segundo Tribunal Ambiental, en la parte considerativa de la sentencia, comienza explicando la estructura que tendrá el análisis en la sentencia, lo cual es reproducido para proporcionar una mejor comprensión de esta:

- (A) “*I) De la invalidación y la posterior reclamación ante el Tribunal Ambiental*”;
- (B) “*II) De la competencia del Tribunal para conocer de esta reclamación*”;
- (C) “*III) De la legitimación pasiva del Servicio de Evaluación Ambiental de la V Región en sede jurisdiccional*”; y,
- (D) “*IV) De la legitimación activa de la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte en sede administrativa*”.

Respecto a lo dispuesto en la letra (A) “*De la Invalidación y la posterior reclamación ante el Tribunal Ambiental*”, el Segundo Tribunal Ambiental expone lo siguiente:

Considerando octavo: “[...] *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 procediere después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa*”.

A su vez, la Corte continúa desarrollando lo siguiente:

Considerando noveno: “[...] *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*”.

En la letra (B) “*De la Competencia del Tribunal para Conocer de esta Reclamación*”, el Segundo Tribunal Ambiental señala:

Considerando decimosexto: “[...] a propósito de este mismo proyecto Costa Laguna, al Excelentísima Corte Suprema reconoció **la competencia del Tribunal Ambiental para pronunciarse sobre la invalidación de la referida RCA**. En este sentido, dispuso que: “Séptimo: [...] como se sabe, la ley que creó los Tribunales no sólo trasladó a éstos todos los asuntos contenciosos administrativos en materia ambiental que se encontraban en la Ley N° 19.300, sino además aprobó una norma –artículo 17 N° 8- que les permite conocer de acciones de impugnación en contra de un acto administrativo ambiental, entre ellos la resolución de calificación ambiental que apruebe un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, **previo agotamiento de la vía administrativa**. Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental [...]”.

En lo que respecta a la letra (C) “*De la Legitimación Pasiva del Servicio de Evaluación Ambiental de la V Región en Sede Jurisdiccional*”, sólo se hará presente en esta sección que, el Segundo Tribunal Ambiental tuvo por desestimada la excepción ingresada por el reclamante, la cual, estaba dirigida a denunciar una falta de legitimación pasiva del reclamado, ya que, ésta se dirigió en contra del órgano de la Administración que *materialmente* dicto el acto impugnado.

Por último, en la letra (D) “*De la Legitimación Activa de la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte en Sede Administrativa*”, el Segundo Tribunal Ambiental realiza el siguiente análisis:

Considerando vigesimoquinto: “[...] a juicio de este Tribunal, **la solicitud de invalidación** en contra de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) puede ser planteada por personas que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental. En efecto, su procedencia se

desprende del artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley N° 20.600, que restringe sólo respecto del titular del proyecto y de personas cuyas observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas, y específicamente en relación con las causales de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 [...]”.

En relación al “*interés*” que se requiere para solicitar la invalidación, el TAS efectúa el siguiente razonamiento:

Considerando trigésimo quinto: “[...] 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 los elementos o aspectos de la esfera jurídica que se proyectan más allá del contenido amplio [...]. 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** [...]”.

El Tribunal desarrolla la idea de “*centro de imputación subjetivizado*” en razón al siguiente análisis:

Considerando trigésimo séptimo: “[...] Frente al problema técnico de determinar qué sujeto será el portador de un interés que por definición carece de un centro de imputación subjetivizado, precisa que, de lo prescrito por el artículo 20 de la Ley N° 19.880, del principio de legalidad consagrado por el artículo 7° inciso segundo de la Constitución Política de la República y principio de autonomía de los grupos intermedios (artículo 1° inciso tercero y 23 de la Carta Fundamental), es posible concluir que la

*representación y defensa de un interés supraindividual en el seno del procedimiento administrativo debe radicarse en un **grupo intermedio organizado como persona jurídica**; debe además plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento pleno al principio de legalidad [...]*”.⁵⁶

En razón a todos los elementos de juicio analizados, el Tribunal Ambiental concluye que, el reclamante se constituye como un *grupo intermedio con presencia territorial en el lugar* donde se pretende emplazar el proyecto, y, en consecuencia, posee un *interés cualificado fundado* y de *carácter colectivo*, el cual lo habilita para solicitar la invalidación del procedimiento que resolvió favorablemente la calificación ambiental del proyecto.⁵⁷

Mediante sentencia de reemplazo Rol N° 16.263 – 2015, de fecha 16 de agosto de 2016, la Corte proporciona más elementos que complementan la *tesis de la invalidación impropia*. Ello a través de la siguiente reproducción:

“[...] lo pretendido por el legislador ha sido dotar a terceros afectados por el acto, y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental, de un verdadero recurso. En efecto, si bien la ley no debió emplear el término “invalidación” para referirse a este recurso, [...] no es menos cierto que la intención fue establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada”.

⁵⁶ Respecto a la *Teoría de los Círculos de Intereses* desarrollada Pedro Pierry Arrau, en el considerando trigésimo octavo de la misma sentencia, se expone lo siguiente: “[...] 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 [...]”.

⁵⁷ Considerando cuadragésimo segundo de la Sentencia Rol N° 53 -2014 del Segundo Tribunal Ambiental.

*“[...] se trata de un recurso diferente a la invalidación establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo que, por demás, aparece de manifiesto de lo estatuido en el inciso final del propio artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en cuanto dispone que en los casos que indica “no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880”, mención que sólo se justifica tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero del mismo número”.*⁵⁸

En la sentencia analizada, la *invalidación impropia* se constituye como el elemento interpretativo mayoritario, toda vez que, se termina reiterando las características elaboradas por PIERRY en el voto preventivo de Sentencia Rol N° 23.000 – 2014.

*“[...] la invalidación recurso o “invalidación impropia” [...] 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 [...] 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”.*

⁵⁸ En la sentencia comentada, el Sr. Pierry explica la confusión que ha generado la terminología utilizada “invalidación”, señalando lo siguiente: “*Que la confusión por la utilización del término “invalidación” para establecer un recurso proviene de que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso, y que como tal la administración puede, si lo estima conveniente, dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico. La posibilidad de recurrir ante un tribunal sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación, cuando ella se produce, pero no, cuando habiendo sido solicitada, no se accede a la misma [...], y continúa desarrollando: “[...] El legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso, para evitar confusiones, pero no lo hizo. Esta confusión también se presenta en diversas instituciones del derecho administrativo, como, por ejemplo, con el término “concesión”, que se utiliza indistintamente para referirse al contrato de concesión de servicio público como al acto unilateral de concesión de un bien nacional de uso público”.*

Por lo tanto, siguiendo la línea argumentativa del fallo comentado, la Corte Suprema concluye:

*“[...] 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, 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 reposición, mantiene el plazo general de cinco días de la Ley de Bases de los Procedimientos administrativos o el de treinta días que se han señalado”.*

En virtud de lo anterior, estimamos que no existe otro precedente jurisprudencial más completo, en donde se desarrollen los elementos que dan forma a la tesis de la invalidación impropia en materia ambiental.⁵⁹

V. Sentencia Rol N° 31.176 – 2016, de fecha 25 de julio de 2017, de la Excma. Corte Suprema caso “Central Hidroeléctrica Achibueno”.

En el presente caso, se resuelve un recurso de casación en el fondo interpuesto por la Corporación Fiscalía del Medio Ambiente (en adelante indistintamente “FIMA” o

⁵⁹ Sin perjuicio del tratamiento como teoría predominante en la Sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol N° 11.512-2015 caso “Piscicultura Rupanco”.

“reclamante”) en contra de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que, a su vez, había rechazado la reclamación de ésta deducida en contra de la Resolución N° 67/2015, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental que, rechazó la reposición de la Resolución N° 1.154/2015, la cual, a su vez, no habría admitido a tramitación una solicitud de invalidación de la reclamante en contra de las Resoluciones N° 1.049, 1.050 y 1.051, dictadas por la misma autoridad ambiental, el día 23 de octubre del año 2012.

Uno de los aspectos importantes del fallo, dice relación con la distinción *de los sujetos* que, por un lado participaron en las etapas previstas en el Sistema de Evaluación Ambiental, y por otro lado, aquellos ajenos al mismo:

“[...] los sujetos que toman parte en la evaluación ambiental del proyecto, esto es, el titular y terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en la normativa especial, por lo que para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental deben estarse al ejercicio de las referidas acciones dentro de los acotados plazos previstos en las normas respectivas (30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida), cuestión que se justifica en atención a que aquellos son partes activas del procedimiento ambiental, por lo que están al tanto de su existencia y progreso, así han tenido la posibilidad de interiorizarse del contenido de la Declaración o del Estudios de Impacto Ambiental [...]”.

De acuerdo con la categoría establecida por la Corte, ésta en su razonamiento señala que, dichos sujetos (terceros absolutos) estarían excluidos de poder reclamar la invalidación administrativa dispuesta en la LBPA:

“[...] Justamente, es esta circunstancia la que motiva su exclusión de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que, de aceptarse la procedencia del uso de esta herramienta jurídica, se permitiría una doble revisión de legalidad de la Resolución de Calificación Ambiental, circunstancia que haría estéril la previsión de los procedimientos específicos regulados en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600, toda vez que siempre podría el sujeto reclamar la ilegalidad del acto dentro del plazo previsto en el mencionado artículo 53, por lo que no existiría incentivo para usar las vías específicas de invalidación relacionada con plazos bastantes más acotados [...]”.

Lo anterior, sería distinto a lo acontecido con aquellos “*terceros absolutos*” o “*ajenos al procedimiento de evaluación*”, pero que, a su vez, resultan afectados por la instalación de un proyecto o actividad. En base a dicho criterio, la Corte ha señalado lo siguiente:

*“[...] Distinta es la situación de terceros absolutos que son afectados por el proyecto evaluado ambientalmente, toda vez que aquellos, en atención a que no participan en el proceso de evaluación ambiental, no pueden hacer uso de los recursos y reclamaciones especiales previstos en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600 en relación a los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, razón por la que aquellos solo pueden solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los tribunales ambientales de la decisión de autoridad , a través de la reclamación prevista en el numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 [...]”.*⁶⁰

⁶⁰ Considerando Séptimo: “[...] la anterior interpretación [...] se impone no sólo en virtud del principio de impugnabilidad que busca otorgar tutela judicial efectiva a los administrados, sino que además es una concreción del principio de participación ciudadana consagrado en el Derecho Ambiental Chileno, que se ha definido la participación como el conjunto de directrices, principios y normas dispuestas por la ley y

Lo interesante de la distinción analizada, no dice relación con la sola identificación de aquel tipo de terceros (absolutos), sino que, por el contrario, la doctrina que se desprende del fallo hace una nueva interpretación sobre el *plazo* que tendrían éstos, para solicitar la invalidación en sede ambiental:

*Considerando noveno: “[...] corresponde avocarse a las materias jurídicas específicas introducidas por el arbitrio en estudio, que se relacionan con la determinación del plazo que tienen los **terceros ajenos** al procedimiento de evaluación ambiental para solicitar la invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental, en razón de la interpretación efectuada por los sentenciadores, quienes han establecido que la solicitud de invalidación debe presentarse con **una anticipación “razonable” al vencimiento del plazo de dos años** previstos en el artículo 53 de la Ley N° 19.880”.*

Al respecto, la Corte explica que es lo que se debe entender por el plazo establecido en el artículo 53° LBPA:

*Considerando Duodécimo: “[...] En la regulación del artículo 53 de la ley N° 19.880, se debe distinguir el **ejercicio de la facultad de oficio**, de aquella que es **motivada a petición de parte**. En efecto, en la **primera hipótesis en que la Administración ejerce su facultad invalidatoria** en relación a actos administrativos respecto de los cuales advierte alguna ilegalidad, el plazo de dos años efectivamente **es un plazo de caducidad**, esto es, agotado ese término, se extingue la facultad, impidiendo la dictación del acto invalidatorio. Esto es así, porque la norma contempla en términos perentorios que la facultad debe ejercerse dentro del referido plazo, razón por la que no es susceptible de suspenderse como tampoco de interrumpirse*

la autoridad competente, que permiten a las personas naturales y jurídicas [...], ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones que lleva a la adopción de políticas y medidas de carácter medioambiental [...].”

[...] en la **segunda hipótesis** contemplada en el artículo 53, esto es cuando la facultad se ejerce a petición de parte, se deben formular ciertos matices. En efecto, como se dijo, la redacción del tantas veces citado artículo 53, establece que la autoridad administrativa podrá invalidar “siempre que lo haga dentro de los dos años” contados desde la notificación o publicación del acto, razón por la que la doctrina sostiene en forma conteste que el acto administrativo invalidatorio el que debe dictarse dentro de ese plazo, sin que exista posibilidad de emitirlo válidamente una vez vencido, interpretación que, al tratarse de una invalidación solicitada por el administrado, produce consecuencias que no fueron previstas en la tramitación parlamentaria del precepto [...]”.

Se expone la facultad que tendría la Administración para *ampliar de oficio* sus propios plazos, haciendo aplicable dicha hipótesis en un procedimiento de evaluación ambiental, para aquellos *terceros absolutos* que hayan solicitado la invalidación en un plazo cercano a los 2 años, lo cual impediría al órgano administrativo resolverlo:

Considerando décimo tercero: “[...] para dirimir la problemática planteada es pertinente traer a colación la **facultad de ampliación de los plazos contenida en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 19.880**. Tal precepto dispone: La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no excede de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros. La norma transcrita permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, dentro de plazo, pero sin una anticipación suficiente para llevar a cabo el procedimiento administrativo invalidatorio dictando el acto terminal dentro de los dos años previsto en el artículo 53 de la Ley N°

19.880, determina que la Administración debe ejercer de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, dictando una resolución fundada precisamente en tal circunstancia, que lógicamente aconseja la extensión del lapso y no perjudica derechos de terceros, en tanto la invalidación siempre deberá resolverse previa audiencia de los interesados (...)”

Por lo tanto, la facultad que tendría la Administración para ampliar los plazos, no sería meramente potestativa, sino que por el contrario, tendría una condición de “*deber*” en un procedimiento de impugnación ambiental:

*“[...] si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el sólo hecho de recibirse una solicitud que no puede ser resuelta dentro del plazo legal hace imperativo su ejercicio, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino que aquella debe ejercerse en tanto materializa el principio de impugnabilidad y participación ciudadana en materia ambiental, como asimismo implica otorgar tutela **a los intereses del tercero afectado por una Resolución de Calificación Ambiental**, velando al mismo tiempo por la revisión íntegra de un acto que, eventualmente, puede estar afecto a vicios de legalidad”.*

Por último, se debe hacer mención de los votos en contra de la Ministra Sra. MARÍA EUGENIA SAVANDO y del Fiscal Judicial (s) Sr. JORGE SÁEZ, quienes reiteran la *Teoría de la Invalidación Impropia* o *Invalidación Recurso* como mejor solución jurídica al caso, en razón a los mismos argumentos expuestos en las secciones anteriores.

VI. Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 45.807 – 2016, de fecha 06 de julio de 2017 caso “Piscicultura Río Calcurrepe”.

La trascendencia del fallo, es constatar un giro en la interpretación que hacía la Corte Suprema, respecto a la aplicación de la *invalidación impropia y propiamente tal*.

En dicho sentido, se establece que el *plazo* para la invalidación del artículo 53° LBPA y la acción de reclamación del artículo 17 N° 8 LTA, en ambos casos, sería de dos años para aquellos terceros ajenos al procedimiento administrativo de evaluación ambiental de un proyecto o actividad.

Con fecha 17 de junio de 2016, el Segundo Tribunal Ambiental rechazó la reclamación deducida por el Sr. Luis Fernando Maturana Crino (en adelante “recurrente”) en contra de la Resolución Exenta N° 1307/2015 de 30 de septiembre de 2015, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante “SEA”), que negó lugar a trámite la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la Resolución Exenta N° 725/2013, dictada por la misma autoridad ambiental, el 14 de agosto del año 2013. En contra de la cual, el reclamante interpuso Recurso de Casación en Fondo.

A continuación, la Corte reconoce una nueva categoría de interesado en el procedimiento de invalidación ambiental:

Considerando sexto: “[...] la cuestión jurídica que corresponde dilucidar en esta sede se refiere a la oportunidad en que el que denominaremos “**tercero absoluto**”, esto es, quien no detenta la calidad de titular del proyecto ni tampoco la de una persona natural o jurídica cuyas observaciones no hayan sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental- a quienes llamaremos, para estos efectos del orden en la exposición “**terceros**

participantes”- debe presentar su solicitud de invalidación y la naturaleza del término destinado a ello, a fin de determinar si el acto administrativo invalidatorio debe ser perentoriamente dictado dentro del término de 2 años o basta poner atención en la fecha en que se interpone la solicitud, aunque la oportunidad en que ella se resuelva exceda el plazo [...]”.

Siguiendo lo anterior, realiza una distinción de aquellos sujetos legitimados tradicionales (titular y terceros participantes) con los terceros absolutos, para solicitar la invalidación:

Considerando séptimo: “(...) el titular del proyecto y los terceros participantes disponen de las acciones de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, respectivamente, las cuales deben ser deducidas dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida, por disposición expresa del primero de los preceptos citados. Sin embargo, el tercero absoluto, como potencia litigante pasivo, goza de un término sustancialmente mayor para su solicitud de invalidación, cual es el de 2 años contados desde la notificación o publicación del acto según lo estatuye el artículo 52 de la Ley N° 19.880”.

En lo que respecta a la oportunidad y forma en que éste *tercero ajeno* (absoluto) puede solicitar la invalidación, se indica la facultad que tiene la Administración de ampliar sus propios plazos de oficio:⁶¹

⁶¹ Artículo 26° LBPA: “Ampliación de los plazos. La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros.

Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación, deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate.
En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”.

Considerando décimo tercero: “[...] La norma transcrita permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, con una anticipación que lleve a concluir al órgano que no será posible dictar el acto terminal dentro de los dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, corresponde precisamente que la Administración ejerza de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, gestión que deberá hacer a través de una resolución fundada precisamente en tal circunstancia, que lógicamente aconseja la extensión del lapso y no perjudica derechos de terceros, en tanto la invalidación siempre deberá resolverse previa audiencia de los interesados [...]”.

En relación al criterio expuesto, la Corte continúa señalando lo siguiente:

“[...] si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el sólo hecho de recibirse una solicitud que no se encuentra en condiciones de ser resuelta dentro del plazo legal hace imperativo su ejercicio, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino de una que debe verificarse, si acaso se cumplen los presupuestos para ello”.

Por de pronto, y de acuerdo con la nueva doctrina comentada, la ampliación de plazos, en principio no transgrediría los principios que informan al procedimiento administrativo, toda vez que, dicha facultad de la Administración configuraría la relación entre el derecho administrativo y la tutela judicial:

Considerando décimo tercero: “[...] 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 [...] Tampoco se contraponen [...] con el principio conservación del acto administrativo toda vez que, revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica [...]”.

La Corte concluye que, ante una solicitud de invalidación efectuada por un tercero absoluto o ajeno al procedimiento administrativo de evaluación ambiental, la Administración debe ejercer su facultad (facultad de ampliar plazos) de oficio:

Considerando décimo cuarto: “[...] *la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contados desde la notificación o publicación, gatilla en la Administración la necesidad de realizar el análisis del tiempo que demorará la resolución de tal petición. De concluirse que ese lapso excederá el término legal, deberá dictarse una resolución fundada en que éste se amplíe, de manera de darle adecuada resolución, siempre con la limitación del artículo 27 de la Ley N° 19.880 que consagra un término de seis meses límite para la duración del procedimiento administrativo*”.

Por último, hacemos presente el voto en contra del abogado Sr. Arturo Prado Puga, en donde indica que estaríamos en presencia de un *plazo de caducidad*, razón por la cual, es improcedente acudir a las instituciones de interrupción y suspensión, ya que ellas son propias de la *prescripción*. Por ello, en el caso analizado por la Corte, sólo se debe atender al transcurso del plazo, como fenómeno de carácter objetivo que determina

que, transcurridos los dos años, expiraría definitivamente el término para ejercer la facultad de invalidar por parte de la Administración.

CONCLUSIONES

- 1) La Corte Suprema no ha sostenido de manera uniforme el plazo que tienen los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental, para solicitar la invalidación del acto administrativo (ambiental). La discrepancia radicaría en aplicar, por un lado, el plazo general de dos años del artículo 53° LBPA, o por otro, si el plazo que se debe aplicar es el de 30 días, contados desde la notificación o publicación del acto (artículo 17 N° 8 LTA). Por ello, la Corte ha desarrollado tres teorías en sus fallos: Invalidación propia; Invalidación impropia y Terceros Absolutos.
- 2) La figura de la invalidación ambiental dispuesta en el artículo 17 N° 8 LTA (mal llamada “Invalidación Impropia”), se constituye como un *recurso general de impugnación*, semejante al *reclamo de ilegalidad municipal*, en donde, previo a su ejercicio se debe agotar la vía administrativa, por lo cual, dicho reclamo de ilegalidad, una vez interpuesto, generaría un *procedimiento administrativo de invalidación*, en donde se habilita al sujeto que lo interpuso, reclamar de lo resuelto por la Administración (sea que invalide o no), en un plazo de 30 días ante el Tribunal Ambiental.
- 3) La aceptación general de la *invalidación impropia* en materia ambiental, permite dar acceso a la justicia para aquellos sujetos (terceros) que carecen de legitimación activa en aquellos procedimientos de reclamación ambiental (artículos 20°, 25° quinquies, 29° y 30° bis LBGMA), es decir, aquellos terceros que no participaron en un procedimiento de evaluación ambiental, pero cuyo interés igualmente se ve afectado por lo resuelto.
- 4) Para un sector de la doctrina, la problemática que se presenta con la aceptación de la tesis analizada (invalidación impropia como un medio de acceso a la justicia

ambiental), surge cuando se intentan determinar los plazos que rigen para agotar la vía administrativa previa en el caso de los *terceros no participantes*, es decir, si se aplica el plazo dispuesto en el artículo 53° LBPA (2 años) o en su defecto, se aplica los 30 días desde la notificación de la resolución (artículo 17 N° 8 LTA).

- 5) La *Tesis de la Invalidación Impropia* no contradice las reglas del derecho público, ya que, a diferencia de la *Teoría de los Terceros Absolutos* (Sentencias de la Excma. Corte Suprema Rol N°s 45.807–2016 y 31.176-2016), no produce una *situación de incerteza jurídica* respecto al plazo definitivo que tendrían los sujetos intervinientes o afectados en un procedimiento administrativo de invalidación ambiental, para impugnar una resolución que les pueda afectar.
- 6) Según la *Teoría de los Terceros Absolutos*, ante una petición de invalidación presentada (en relación a un acto de naturaleza ambiental), con una anticipación que lleve a concluir al órgano que no será posible dictar el acto terminal dentro de los dos años del artículo 53° LBPA, la Administración inmediatamente debería ejercer de oficio su facultad de ampliación de plazos, gestión que deberá hacer a través de una resolución fundada, en donde se indique la extensión del lapso, en tanto la invalidación siempre deberá resolverse con la formalidad exigida en el precepto citado, es decir, previa audiencia de los interesados.

Al respecto, no se comparte esta teoría (terceros absolutos), ya que, como se indicó, se genera una situación de incerteza jurídica sobre el *plazo* (definitivo) que tendrían los terceros no participantes (o absolutos), para impugnar una resolución que les pudiere afectar.

Lo anterior, puede ser utilizado por éstos (terceros absolutos), para marginarse de las etapas de participación ciudadana reguladas por la ley en el SEIA, toda vez que, dicho plazo de invalidación (2 años + ampliación) sería más conveniente y

estratégico para éstos, a fin de poder impugnar la legalidad de un acto administrativo con carácter ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ABARCA MONTERO, Juan Guillermo. *La Invalidación Administrativa en Materia Ambiental*. Revista Ius Publicum N° 34, Escuela de Derecho, Universidad Santo Tomás, Santiago 2015.
- 2) ASTORGA JORQUERA, Eduardo. Derecho Ambiental Chileno, Parte General, LegalPublishing, 4ta Edición, 2014.
- 3) BELADIEZ ROJO, María. *La Nulidad y la Anulabilidad. Su Alcance y Significación*. Revista de Administración Pública. N° 133. Enero – abril, 1994.
- 4) BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Fundamentos del Derecho Ambiental, 2ª Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- 5) BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Derecho Administrativo General, 2ª Edición, Editorial LegalPublishing, Septiembre 2011.
- 6) BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria*. Revista de Derecho. Vol. XVIII N° 2, Valdivia, Diciembre 2005.
- 7) BORDALÍ SALAMANCA. Andrés y HUNTER AMPUERO. Iván. Contencioso Administrativo Ambiental. Librotecnia, julio de 2017.
- 8) BORQUERA OLIVER. José María. *Grados de Ilegalidad del Acto Administrativo*. Revista de Administración Pública, N° 100 – 102. Enero – Diciembre 1983.

- 9) BURDYSHAW, Cassandra. *¿Que puede prender Chile de la experiencia de otros tribunales ambientales en el mundo?* Revista Justicia Ambiental. FIMA, N°4, 2012.
- 10) CARRASCO, Andrés. *La Invalidación y la Revocación de los Actos Administrativos, Doctrina y Jurisprudencia Judicial y Administrativa.* Derecho y Justicia, N° 2, 2012.
- 11) CORDERO VEGA. Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo, 2ª Edición,* Editorial Legal Publishing y Thomson Reuters, abril 2015, Santiago, Chile.
- 12) CORDERO VEGA. Luis. *Informe en Derecho sobre la Invalidación Impropia en sede Ambiental. Expediente R-31-2016, caratulada “Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión Evaluación Ambiental VII Región”.*
- 13) COSTA CORDELLA, Ezio. *Los Tribunales Administrativos Especiales en Chile,* Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Vol. XXVII – N° 1 –Julio 2014.
- 14) DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes.* Editorial Ariel, Barcelona, 1995.
- 15) ELGUETA R. María F, PALMA G. Eric E., *La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas,* Centro de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Octubre 2010.
- 16) FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno. Tercera Edición Actualizada con la Nueva Institucionalidad.* Ed. Legalpublishing, Santiago – Chile.

- 17) FERRADA BÓRQUEZ, Juan C. *La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado*. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso – 2007.
- 18) FLORES R. Juan Carlos. La Caducidad de los Actos Administrativos. *Revista de Derecho*. Vol. XXX- Nº 2, diciembre, 2017.
- 19) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Decimocuarta Edición, Thomson Civitas, España, 2008.
- 20) GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, *Derecho Ambiental Chileno, principios, instituciones, instrumentos de gestión*, Editorial Planeta Sustentable, Santiago 2012.
- 21) JARA SCHNETTLER, Jaime. *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*. Editorial Libromar. Santiago.
- 22) JARA SCHNETTLER, Jaime. *Apuntes sobre Acto y Procedimiento Administrativo. Ley Nº 19.880*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, 2014.
- 23) LARA ARROYO, José L., y GUERRERO VALLE, Gonzalo, *Aspectos Críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su Vigencia*, *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*. Nº 1, diciembre 2011.
- 24) MILLAR, SILVA, Javier E. *La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones*. *Revista de Derecho*. Vol. XIV – Julio.

- 25) MILLAR SILVA, Javier E. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2008.
- 26) OSORIO VARGAS, Cristóbal, Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General, Editorial Legal Publishing y Thomson Reuters, marzo 2016, Santiago, Chile.
- 27) PAREDES LETELIER, Christian. *El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600*, Revista Justicia Ambiental N° 7, FIMA, Diciembre 2015.
- 28) SOTO KLOSS, Eduardo, “Derecho Administrativo, Bases Fundamentales”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996.
- 29) TAPIA, Julio y CORDERO, Luis. *La Revisión Judicial de las Decisiones Regulatorias: Una Mirada Institucional*. Revista Estudios Públicos. N° 139 (2015).

JURISPRUDENCIA

a) Judicial

- Sentencia de la Excm. Corte Suprema Rol N° 23.000 – 2014, de fecha 22 de abril de 2014 “Piscicultura Río Calcurrepe”.
- Sentencia Rol N° 05 – 2013, de fecha 26 de junio de 2014. Segundo Tribunal Ambiental “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta”.
- Sentencia Rol N° 11 – 2013 del Segundo Tribunal Ambiental “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”

- Sentencia Rol N° 53-2014, de fecha 26 de agosto de 2015. Segundo Tribunal Ambiental “Junta de Vecinos N° 11 Maitencillo Norte con Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso”
- Sentencia Rol N° 31.176 – 2016, de fecha 25 de julio de 2017, de la Excma. Corte Suprema caso “Central Hidroeléctrica Achibueno”.
- Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 45.807 – 2016, de fecha 06 de julio de 2017 caso “Piscicultura Río Calcurrepe”.

b) Administrativa

- Dictamen N° 50.081/2006
- Dictamen N° 53. 290/2004
- Dictamen N° 46.435/2015.
- Dictamen N° 61.570/2010.
- Dictamen N° 28.477/2006.
- Dictamen N° 51.532/2015.
- Dictamen N° 49.214/2014.
- Dictamen N° 30.684/2014.
- Dictamen N° 7.348/2008.