



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES  
DE LA INVALIDACIÓN AMBIENTAL**

**Análisis Jurisprudencial y Doctrinario de la acción contemplada en el artículo  
17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que creó los Tribunales Ambientales.**

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales.

**JUAN PABLO ALCALDE VALDÉS  
JOAQUIN ALBERTO ROJAS OLIVARES**

Santiago de Chile.

Diciembre, 2018

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>1. Planteamiento del problema</b>	<b>2</b>
<b>2. Marco de investigación.</b>	<b>6</b>
2.1 Hipótesis de trabajo	6
2.2 Objetivos y justificación de la investigación	6
<b>3. Metodología utilizada</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO II: NUEVA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL</b>	<b>11</b>
<b>1. Servicio de Evaluación Ambiental</b>	<b>12</b>
<b>2. Procedimiento de evaluación de los proyectos en el SEIA</b>	<b>12</b>
2.2 Participación ciudadana	14
2.3 Acciones en el procedimiento administrativo	16
<b>3. Tribunales ambientales</b>	<b>17</b>
3.3 Acciones ante los tribunales especializados	17
<b>CAPÍTULO III: SOBRE LA INVALIDACIÓN</b>	<b>20</b>
<b>1. Invalidación administrativa</b>	<b>20</b>
1.1 Generalidades	20
1.2 Breve historia: desde una creación doctrinal y jurisprudencial hasta la consagración positiva.	24
1.3 Límites de la invalidación	26
1.4 Instituciones similares: sobre la revocación y nulidad de derecho público	31
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA INVALIDACIÓN</b>	<b>34</b>

<b>AMBIENTAL</b>	
<b>1. Invaldación ambiental en sede administrativa</b>	<b>38</b>
<b>1.1 Teoría aplicación supletoria Ley N° 19.880</b>	<b>38</b>
1.1.1 Legitimación activa para interponer la solicitud de invaldación	38
1.1.2 Naturaleza del acto: Acto administrativo de carácter ambiental	44
1.1.2.1 Decisión de carácter formal	45
1.1.2.2 Emitido por un organismo de la Administración del Estado	46
1.1.2.3 Competencia ambiental del órgano que emite el acto	47
1.1.2.4 Acto como instrumento de gestión ambiental o directamente asociado a uno	47
1.1.3 Impugnabilidad actos trámite	48
1.1.4 Plazo para interponer invaldación administrativa y para ejercer la potestad invalidatoria	50
1.1.5 Límites a la potestad invalidatoria.	56
<b>1.2 Régimen recursivo especial Ley N° 20.600 (Teoría Ministro         Pierry)</b>	<b>57</b>
<b>2. Invaldación ambiental en sede judicial</b>	<b>66</b>
<b>2.1 Legitimados activos para interponer la acción ante los         Tribunales Ambientales</b>	<b>66</b>
<b>2.2 Plazo para interponer reclamación judicial.</b>	<b>68</b>
<b>2.3 Agotamiento de la vía administrativa.</b>	<b>70</b>
<b>3. Situación actual de la acción judicial.</b>	<b>72</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO: FICHAS DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<b>76</b>

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto exponer la discusión que se ha suscitado en torno a la acción contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, tanto en la doctrina como en los tribunales de justicia, haciendo un énfasis especial en lo resuelto por la Corte Suprema.

Previo al inicio del análisis pormenorizado de las características de esta acción, se considera necesario detallar el contexto en el cual se encuentra inserta la invalidación ambiental. Con dicho propósito, se procederá a desarrollar las distintas modificaciones que ha sufrido la institucionalidad ambiental en Chile, desde el año 1994 con la Ley N° 19.300 hasta la Ley N° 20.600 que crea los tribunales ambientales.

Posteriormente, se expondrá la historia y características de la invalidación en el país, la doctrina existente sobre la misma y los límites que se le han reconocido.

El trabajo culminará con un análisis del desarrollo jurisprudencial de la invalidación ambiental, acción que ha ido mutando con el tiempo a la luz de los distintos criterios sostenidos tanto en su fase administrativa, como judicial. Se expondrá cuál es la situación en que se encuentra actualmente y las soluciones que se vislumbran a futuro.

# Capítulo I. Introducción

## **1. Planteamiento del problema**

Dada la geografía particular de Chile, país de estructura larga y estrecha, se ve favorecido por una diversidad de climas que lo hacen rico en recursos naturales. Lo anterior ha llevado a que, históricamente, la actividad extractiva de estos recursos sea el motor de la economía nacional. Bajo este contexto, se ha puesto énfasis en el cuidado por el equilibrio ambiental como un punto relevante en los últimos gobiernos, generándose cambios que han ido innovando en cuanto a la normativa ambiental al respecto.

En el año 1994 se aprobó la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales Del Medio Ambiente (“LBGMA”). La misma fue promovida e impulsada por el gobierno de Patricio Aylwin, dada la necesidad de contar con un marco normativo que considerara las consecuencias de la contaminación en la salud, y sus respectivos efectos en el plano económico generados tanto por los mayores gastos en medicina, como así también por la improductividad laboral. Adicionalmente, se debía responder a la necesidad que tenía Chile, como país exportador de recursos naturales, de contar con una legislación de responsabilidad empresaria acorde a la realidad social y económica que vivía el país<sup>1</sup>.

Esta Ley tuvo una labor fundamental en el desarrollo sustentable de Chile. Esto se pudo ver reflejado en el propio mensaje presidencial de la referida ley, el cual señala lo siguiente: *“entre los desafíos que presenta esta tarea se halla una de gran importancia: volver a establecer una sana relación entre economía, naturaleza y comunidad humana.”*<sup>2</sup>.

En suma, la Ley estableció como principales objetivos, en primer lugar, darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico al derecho a vivir en un medio ambiente libre de

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2005, Santiago, 2005. P.16

<sup>2</sup> Mensaje presidencial Ley N° 19.300. Santiago, Chile, 14 de septiembre de 1992.

contaminación; en segundo término, crear una institucionalidad ambiental que permitiera solucionar los problemas ambientales y evitar nuevos conflictos; como tercer punto, crear instrumentos eficientes para dar solución al problema ambiental, cuidando así los recursos naturales; y por último, reunir en un solo cuerpo legal toda la normativa legal sectorial<sup>3</sup>.

La entrada en vigencia de esta Ley no estuvo exenta de críticas, las cuales fueron dirigidas a la baja fiscalización y sanción de los proyectos que causan daño ambiental, la baja participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, el mayor peso de los criterios políticos por sobre los ambientales en la aprobación de proyectos.

Asimismo, en el año 2005, en el marco de una evaluación de desempeño ambiental desarrollada en conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se efectuaron una serie de recomendaciones, entre las que se destaca la de *“desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales en los ámbitos nacional y regional”*, y *“desarrollar y fortalecer aún más los marcos normativos (normas, entre otros) para mejorar la salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales de Chile; examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental”*<sup>4</sup>.

Lo anterior incentivó la realización de una reforma materializada en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet en el año 2010, mediante la dictación de la Ley N° 20.417, que creó el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por último, el año 2012, bajo el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, se aprobó la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, la cual replica la tendencia que

---

<sup>3</sup> Mensaje presidencial Ley N° 19.300. Santiago, Chile, 14 de septiembre de 1992.

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2005, Santiago, 2005. P.18.

se ha seguido en otras materias contencioso-administrativas, en cuanto a crear órganos jurisdiccionales enfocados exclusivamente al conocimiento de materias técnicas y complejas. *“La creación de los Tribunales Ambientales responde a la necesidad de controlar los actos provenientes de la Administración Pública Ambiental, en particular de la Superintendencia del Medio Ambiente, y de facilitar el acceso a la justicia en el ámbito ambiental”*.<sup>5</sup>

De esta manera, se logró descomprimir a los tribunales ordinarios, otorgándole a esta judicatura especializada la labor de decidir asuntos que versen sobre el medio ambiente y, más importante aún, se ampliaron las posibilidades de intervención de los ciudadanos durante el procedimiento de evaluación ambiental, tanto en su fase administrativa como judicial. Esta reforma ha sido resaltada por la OCDE en la segunda evaluación de desempeño ambiental el año 2016, señalando que Chile *“mejoró de manera sustancial el acceso a la justicia ambiental”*.<sup>6</sup>

Esta breve introducción sobre la nueva institucionalidad ambiental permite adentrarse al tema objeto del presente estudio, corresponde a la judicialización del contencioso ambiental, a través de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que versa sobre la invalidación ambiental, norma similar a aquella contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, pero con características especiales -que se detallarán más adelante- y que han hecho de su aplicación, un asunto sumamente controversial.

Se ha discutido, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, respecto de la invalidación ambiental, y se han postulado diversos criterios sobre temas tales como, el plazo para solicitarla; el plazo para ejercer la potestad invalidatoria; la relación del régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos y la invalidación; el interés invocado en sede administrativa; el concepto de directamente afectado; los límites a la potestad

---

<sup>5</sup> BERMÚDEZ S., Jorge. (2014). *“Fundamentos de Derecho Ambiental”*, 2° Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 519.

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*, Santiago, 2016, p.130.

invalidatoria; la invalidación de los actos trámites y el agotamiento de la vía administrativa una vez solicitada la invalidación; entre otros<sup>7</sup>. Lo anterior, ha significado un deterioro de la seguridad jurídica, por la vacilante jurisprudencia en esta materia. Por otro lado, se ha generado un daño a la tutela jurídica efectiva de los derechos en materia ambiental, por haber dejado en una indefensión judicial algunas personas que habiendo solicitado la invalidación de actos administrativos, dichas acciones han sido rechazadas por cuestiones formales que han ido cambiando en el tiempo.

La competencia para conocer de la reclamación judicial, en contra de la decisión de la autoridad ambiental que decida un procedimiento de invalidación, fue entregada por medio de la citada Ley N° 20.600 a los Tribunales Ambientales. El Congreso buscaba, al establecer la norma, transformar a la invalidación en una especie de reclamo de ilegalidad general, una vez agotada la vía administrativa, para aquellos casos en que no existía un medio de impugnación específico para acceder a los órganos jurisdiccionales especializados que se creaban.

El problema surgió dado que, como señaló el profesor Cordero, *“al haber tomado esa opción, el Congreso decidió sólo una regla de competencia jurisdiccional (cambió el tribunal que conoce el asunto de un juez de letras en lo civil al Tribunal Ambiental), dejando los presupuestos de impugnación en el ámbito de la regulación de la invalidación establecida en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (art. 53). Esto explica que desde el establecimiento de los Tribunales Ambientales, la Corte Suprema hubiese progresivamente fijado los criterios para entender este medio de impugnación”*.<sup>8</sup>

Con la presente investigación se busca recopilar la jurisprudencia aplicable en la materia, cuantificarla, y bajo la luz de los conceptos que se irán desarrollando a lo largo de

---

<sup>7</sup> 2° Tribunal Ambiental, 21 abril de 2016, Rol R-63-2015, considerando 13°.

<sup>8</sup> CORDERO V., Luis. (2015). “Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia”, publicado en El Mercurio Legal, con fecha 30 de abril de 2015.

esta investigación y considerando las diversas tesis sobre los temas que abordaremos, llegar a una definición sobre dónde se encuentra la discusión hoy y hacia dónde apunta.

## **2. Marco de la investigación**

### **2.1 Hipótesis de trabajo**

Bajo el contexto antes descrito, establecemos como hipótesis que los criterios utilizados por la Corte Suprema al momento de fallar las reclamaciones por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, dan cuenta de la intención por hacer prevalecer el principio de acceso a la justicia en el marco del principio participativo, y la tutela efectiva de ésta, en desmedro de la seguridad jurídica que supondría dejar firmes los actos dictados por la Administración.

La hipótesis descansa en la idea de que la Corte Suprema, al momento de pronunciar sus fallos, ha generado una jurisprudencia vacilante, en la cual se han modificado criterios de aplicación respecto a la reclamación en comento.

### **2.2 Objetivos y justificación de la investigación**

En línea con lo anterior, como objetivo general se busca determinar el modo en que los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema han resuelto las reclamaciones de invalidación ambiental, efectuadas en virtud de la acción consagrada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

En cuanto a los objetivos específicos, estos podrían resumirse en:

- i) Realizar un esquema de la institucionalidad ambiental chilena y brindar una definición detallada acerca de la invalidación ambiental, explicando cómo opera ésta en nuestro país.

- ii) Establecer cuáles han sido los criterios controversiales para la aplicación de la invalidación ambiental, conceptualizarlos, e indicar cuáles han prevalecido en la jurisprudencia nacional, desde el comienzo de la judicatura especializada hasta el año 2018.

Definidos los objetivos de la investigación, se considera relevante detenerse a explicar el argumento del presente estudio. La invalidación es una institución importante para el Derecho Administrativo chileno, se la ha definido como *“la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad”*<sup>9</sup>. Esta facultad, fundamentada en el principio de la autotutela, permite *“el retiro de un acto administrativo por la propia Administración por ser contrario a Derecho, esto es, por padecer de un vicio originario de legalidad”*<sup>10</sup>.

En materia ambiental, a través del artículo 17 N°8, la Ley N° 20.600 otorga la competencia para conocer de los reclamos en contra de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental a los Tribunales Ambientales, pudiendo ésta ser revisada por la Corte Suprema por la vía de la casación de oficio - por ciertas causales- y por medio del recurso de casación en el fondo.

En consideración a lo anterior, en los últimos 5 años, la tercera sala de la Corte Suprema se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre el alcance de dicha reclamación. Se tendería a pensar que en este corto período de tiempo, el criterio de la Corte se ha mantenido inmóvil, pero esto no ha sido así. Por ejemplo, respecto al plazo para solicitar la invalidación se han establecido 3 tesis distintas. Lo anterior es bastante preocupante, ya que esto genera incertidumbre para los titulares de proyectos, los inversionistas y financistas de éstos, así

---

<sup>9</sup> FERRADA B., Juan (2005). *“La potestad invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”*. Actas Segundas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, p. 132.

<sup>10</sup> JARA S., Jaime. (2009). *“Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo”*. Magister Derecho Constitucional PUC, p. 182.

como también para los observantes de la etapa de participación ciudadana y terceros interesados en los proyectos, al no tener certezas sobre cuál será la postura a tomar por la Corte Suprema, existiendo, por tanto, una especie de “ruleta ambiental” que depende de los ministros que integren dicha sala de Corte Suprema.

### 3. Metodología utilizada

Con el fin de alcanzar los objetivos anteriormente señalados, y buscando dar respuesta a la hipótesis propuesta, hemos realizado una investigación de tipo *jurídico-descriptiva*. Es decir, utilizando el método de análisis, hemos descompuesto el problema jurídico en sus diversos aspectos, estableciendo relaciones y niveles que ofrecen una imagen del funcionamiento de una norma jurídica, en este caso, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, y la forma como ésta ha sido aplicada por nuestros tribunales en un período de tiempo determinado, del año 2013 al 2018.<sup>11</sup>

Por otro lado, el diseño de nuestra investigación es del tipo documental, lo cual dice relación con buscar, analizar, e interpretar fuentes primarias y secundarias del Derecho, a saber; la ley; sentencias emanadas de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema; actas del Congreso para clarificar la historia de las leyes estudiadas; columnas de opinión de juristas nacionales y libros que versan sobre las materias de análisis para conceptualizar el objeto de estudio. El enfoque que se le ha dado a la investigación es, por un lado, cuantitativo, al medir la cantidad de sentencias que han sido acogidas y rechazadas respecto al reclamo por invalidación ambiental en los Tribunales Ambientales y en la Corte Suprema. Por otro, cualitativo, ya que se extraen los diferentes criterios de estas sentencias para poder determinar cuál ha sido el razonamiento de los jueces en las distintas oportunidades.

Respecto del proceso metodológico seguido en la confección de esta tesis, se realizó un marco teórico que conceptualiza algunas ideas e instituciones de gran relevancia, que

---

<sup>11</sup> WITKER V., Jorge. (1986), “Cómo elaborar una tesis en derecho”, México, Editorial Civitas S.A., p.24.

posteriormente servirán para enmarcar los resultados de la investigación. Para contextualizar el objeto de estudio y los resultados a los que se ha arribado, fueron confeccionadas fichas de las sentencias de los tribunales ambientales y de la Corte Suprema que tratan el reclamo de invalidación ambiental entre los años 2013 y 2018. A partir de este trabajo, se logró sistematizar y detallar los aspectos más importantes de dichas sentencias un panorama general que orientó el presente estudio.

En el siguiente acápite expondremos este panorama general, profundizando sobre la evolución del Derecho Ambiental en Chile y conceptualizando los distintos órganos de la Administración del Estado y los tribunales especializados que conforman la nueva institucionalidad ambiental del país, así como la competencia que poseen los mismos y las distintas acciones que se pueden interponer ante ellos, dentro de las cuales se encuentra la *“acción general de impugnación ambiental”*<sup>12</sup>, establecida por el legislador.

A continuación, analizaremos la regulación de la invalidación, la historia de su integración en la normativa, sus límites, así como instituciones similares, teniendo presente que estaría contenida de manera implícita en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Posteriormente, presentaremos el desarrollo jurisprudencial y doctrinario que ha generado la regulación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, lo cual ha producido diferentes criterios los cuales se han orientado en su mayoría a temas procesales, más que al fondo de la institución.

Para concluir, reconocemos que a la fecha han existido 2 grandes teorías, las cuales han desarrollado sus propios criterios en relación al procedimiento de la interposición de la acción, tanto en sede administrativa como judicial. Sin perjuicio de la variación que ha existido en la aplicación de la regulación, existe la certeza de que la Corte Suprema se referirá

---

<sup>12</sup> BERMÚDEZ S. (2014), Jorge, *óp. cit.*, p. 538.

al problema en cuestión zanjando las distintas interpretaciones, o bien, será el legislador quién lo realice en el futuro.

## **Capítulo II: Nueva institucionalidad ambiental**

Tal como ya se adelantó en la Introducción del presente trabajo, en el año 1992, ingresó al Congreso el proyecto de ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que concluiría aprobándose con la dictación de la Ley N° 19.300, la que tuvo como fundamento principal “la definición e institucionalización de una política de medio ambiente en Chile”.<sup>13</sup> Posteriormente, en el año 2010, dicha ley fue modificada por la Ley N° 20.417, que tuvo como principales objetivos fortalecer los organismos ambientales, precisando sus competencias, generando una nueva institucionalidad ambiental. Dichas leyes crearon las principales instituciones ambientales que rigen en la actualidad nuestro país, dentro de las cuales cabe mencionar el Ministerio del Medio Ambiente<sup>14</sup>, el Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”), que a su vez contempla la Comisión de Evaluación<sup>15</sup>, el Comité de Ministros<sup>16</sup> y el Director Ejecutivo del SEA, como entes que interactúan en la evaluación de proyectos y actividades, la Superintendencia del Medio Ambiente<sup>17</sup> (“SMA”), quedando pendiente los tribunales especializados en la materia.

En este sentido, en el año 2012 se promulgó y publicó la Ley N° 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, los cuales significaron un avance importante en la configuración de la nueva institucionalidad ambiental, quedando pendiente solamente el Servicio de

---

<sup>13</sup> GUZMÁN R., Rodrigo. (2012). “Derecho Ambiental Chileno”, 1° Edición, Editorial Planeta Sostenible, p. 86.

<sup>14</sup> Ministerio encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, entre otros.

<sup>15</sup> Organismo encargado de calificar ambientalmente los proyectos sometidos al SEIA. Está presidida por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales (“SEREMI”) de diversos Ministerios. Existe una Comisión en cada Región.

<sup>16</sup> Comisión compuesta por el Ministro de Medio Ambiente, que lo preside, y por los Ministros de Salud, Economía, Agricultura, Energía y Minería, la cual tiene por función conocer las reclamaciones interpuestas en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental (“RCA”) dictadas respecto de un proyecto que ha sido evaluado mediante un EIA.

<sup>17</sup> Organismo que tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCAs, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Además, la SMA es el organismo al cual corresponde la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCAs, y de las demás infracciones que señala la Ley N° 20.417.

Biodiversidad y Áreas Protegidas. Los tribunales especializados en materia ambiental tuvieron dentro de sus principales funciones, ser un contrapeso en el sistema democrático respecto a la SMA, así como un *“Rol esencial e insustituible en la protección de los derechos de las personas”*<sup>18</sup>, generando un *“acceso a una tutela judicial efectiva por parte de los ciudadanos en estas materias de manera de no restringir su competencia solo al control de las decisiones de la Superintendencia, sino que también ampliarlo a todo el contencioso de la Ley N°19.300”*<sup>19</sup>.

## **1. Servicio de Evaluación Ambiental**

El SEA es un servicio público funcionalmente descentralizando, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Su principal función corresponde a la administración del instrumento de gestión ambiental denominado Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”).

Sin perjuicio de la importancia de los otros organismos de la nueva institucionalidad ambiental, el presente trabajo tiene como principal interés el de explicar las funciones y objetivos del mencionado servicio y desarrollar brevemente la evaluación ambiental de los proyectos y actividades que deben someterse al SEIA, así como las consecuencias aparejadas a aquello.

## **2. Procedimiento de evaluación de los proyectos en el SEIA**

El SEIA es el procedimiento, a cargo del SEA, que determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes, en el cual también participan otros órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.

---

<sup>18</sup> Mensaje N° 1419- 357, de fecha 28 de octubre de 2009, Boletín N° 6.747-12, página 8.

<sup>19</sup> Ídem, página 9.

En el caso en que el proyecto o actividad deba someterse obligatoriamente al Sistema, lo cual dependerá si se encuentra listado del artículo 10 de la LGMA en relación con en el artículo 3 del Decreto N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente (Reglamento del SEIA), o bien, si el titular de dicho proyecto o actividad desea ingresar voluntariamente al SEIA, se deberá presentar ante la autoridad una Declaración de Impacto Ambiental<sup>20</sup> (“DIA”) o un Estudio de Impacto Ambiental<sup>21</sup> (“EIA”). Un proyecto debe ser sometido al SEIA, por regla general, mediante una DIA, salvo que genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, en dicho caso dicho proyecto o actividad deberá ingresar a través de un EIA.

En consideración a los artículos 15 y 18 de la LBGMA, la tramitación de los proyectos puede variar en su duración de 60 días hábiles para las DIA’s y 120 días hábiles, prorrogables por 60 días hábiles más, para los EIA’s, sin perjuicio de que en la práctica pueden tomar plazos mucho más extensos<sup>22</sup> La tramitación ambiental de un proyecto culmina con una Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”), que corresponde a la resolución final, dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental respectiva o por el Director Ejecutivo del SEA, según corresponda<sup>23</sup>, que califica ambientalmente un proyecto o actividad, aprobándolo o rechazándolo.

---

<sup>20</sup> De acuerdo al artículo 1, letra f), de la Ley N° 19.300, la DIA es “el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes”.

<sup>21</sup> De acuerdo al artículo 1, letra i), de la Ley N° 19.300, el EIA es “el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos”.

<sup>22</sup> Para mayor información sobre la duración en la tramitación de una DIA o un EIA, consultar: <http://app.sofofa.cl/indicadores/CPI/Informe/Observatorio17.pdf>

<sup>23</sup> La autoridad ante la cual se presenta un Estudio o Declaración dependerá de si el proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, en cuyo caso corresponderá al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, de lo contrario, se realizará ante la Comisión de Evaluación Ambiental.

Una vez que el proyecto es aprobado, la RCA opera como un permiso ambiental global y, en este sentido, dispondrá el otorgamiento de los demás permisos ambientales por parte de otros organismos del Estado, sin que éstos puedan ser denegados por motivos ambientales.

## **2.1 Participación ciudadana**

Dentro de los principios que inspiran la LBGMA se puede mencionar el de prevención, el de quien contamina paga, el de responsabilidad, el de realismo, el de igualdad frente a las obligaciones ambientales, así como el de participación, entre otros. El principio de participación se encuentra regulado en el artículo 4 de dicha ley, el cual señala que *“Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana”*, cuya aplicación práctica es perceptible en diferentes ámbitos, tales como en la educación e investigación, en el proceso de elaboración de normas y planes, en la fiscalización de normas, y por último, en el que se encuentra mejor expresado se podría señalar que ocurre en el SEIA.

La LBGMA establece mecanismos de participación generales y específicos de la comunidad en la evaluación de un proyecto que ingrese al SEIA, señalándolo como una obligación en el artículo 26 de la referida ley: *“Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan”*.

En primer lugar, sea que se trate de una DIA o un EIA, cualquier persona, natural o jurídica, podrá imponerse del contenido del proyecto y del tenor de los documentos acompañados, sin perjuicio de las reservas que podrá acoger el SEA, en consideración al artículo 27 de la LBGMA.

En segundo lugar, en relación con un EIA, cualquier persona natural o jurídica puede participar en la evaluación ambiental de un proyecto determinado, para lo cual la Comisión

de Evaluación respectiva o el Director Ejecutivo del SEA, cuando corresponda, ordenará la publicación de un extracto del EIA en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso.

Las observaciones deben ser formuladas en un plazo de 60 días hábiles contados desde la publicación antes referida. Estas observaciones deben ser consideradas por la autoridad durante el proceso de evaluación, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en la RCA correspondiente, sin embargo, estas observaciones ciudadanas no son vinculantes para la autoridad.

Por otra parte, las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo del SEA, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de 20 días, en el caso de DIA's que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o diez personas naturales directamente afectadas.

Cabe agregar que ciertos casos analizados en el presente trabajo tienen vinculación con la participación ciudadana, tales como los casos caratulados: i) "Sánchez Pérez Sandra y Otros / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°0373/2013)"<sup>24</sup>, caso EFE; ii) "Reiss Greenwood Sergio Isidoro con Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental"<sup>25</sup>, caso Camino de la Fruta; iii) "Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región"<sup>26</sup>, caso MAPA.

---

<sup>24</sup> Rol R – 35 – 2014 (acumuladas R – 37 – 2014, R – 60 – 2015) del 2° Tribunal Ambiental, se presentaron las acciones judiciales contenidas en el artículo 17 N° 6 y N° 8, ya que las observaciones ciudadanas no habrían sido debidamente consideradas desde el punto de vista formal, por haberse transgredido los criterios de completitud y precisión. Asimismo, existirían ilegalidades relacionadas con el fraccionamiento del proyecto y respecto a que el proyecto debió ingresar como EIA y no como DIA.

<sup>25</sup> Rol R – 5 – 2013, del 2° Tribunal Ambiental, en la cual se presentó una reclamación en virtud del artículo 17 N° 8, ya que el Proyecto carecería de información relevante o esencial, se habría fraccionado el proyecto, y la Dirección Ejecutiva del SEA habría accedido de manera ilegal a una solicitud de reserva de información de parte del titular.

<sup>26</sup> Rol R – 31 – 2016, del 2° Tribunal Ambiental, se alegó que no se habría realizado un debido proceso de consulta indígena, vulnerándose el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## 2.2 Acciones en el procedimiento administrativo

En este sentido, la regulación de la legislación ambiental permite interponer recursos administrativos ante la Dirección Regional del SEA, el Director Ejecutivo del SEA o el Comité de Ministros,<sup>27</sup> según corresponda, ya sea que la RCA haya calificado favorablemente o desfavorablemente a la actividad o proyecto, los cuales pasamos a mencionar:

a) Recurso de reclamación, al cual tiene derecho el titular del proyecto o actividad, ya sea que se haya dictado una RCA desfavorable o bien que se hubieren impuesto condiciones o exigencias que considere que no corresponden, de acuerdo a lo regulado en el artículo 20, inciso 1° de la Ley N° 19.300<sup>28</sup>.

b) Recurso de reclamación, el cual puede ser interpuesto por quienes hubieren formulado observaciones durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuando éstos consideren que sus observaciones no hubieran sido debidamente consideradas en la RCA, de acuerdo a lo regulado en los artículos 29, inciso 4° y 30 bis, inciso 5° de la Ley N° 19.300<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> El Comité de Ministros está compuesto por los Ministros de Medio Ambiente (Presidente); de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería.

<sup>28</sup> Artículo 20 de la Ley N° 19.300: "En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contados desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o de un Estudio de Impacto Ambiental".

<sup>29</sup> Artículos 20, inciso 4° y 30 bis, inciso 5°, de la Ley N° 19.300: "Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución".

c) Recurso de reclamación, a ser interpuesto en contra del acto que resuelve una solicitud de invalidación en contra de la RCA, en consideración al artículo 53 de la Ley N° 19.880<sup>30</sup> y al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

### **3. Tribunales Ambientales**

Tal como se señaló anteriormente, los Tribunales Ambientales fueron creados por la Ley N° 20.600, que en su artículo 1° señala que éstos son *“órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medio ambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”*.

En el artículo 5 de la LTA se indicó que existirían 3 Tribunales Ambientales en nuestro país; el primero, con asiento en la comuna de Antofagasta; el segundo, con asiento en la comuna de Santiago y; el tercero, con asiento en la comuna de Valdivia, rigiendo por tanto, un Tribunal para cada zona, a saber, norte, centro y sur de nuestro país. Actualmente, se encuentran en funcionamiento los 3 Tribunales, siendo el Tribunal de Antofagasta el último en iniciar sus funciones, con fecha 4 de septiembre de 2017.

#### **3.1 Acciones ante los tribunales especializados**

Los Tribunales Ambientales pueden conocer y resolver las controversias que se susciten en materia ambiental, en procedimientos que surjan, ya sea por reclamaciones, solicitudes o demandas por daño ambiental, lo cual se encuentra regulado en el artículo 17 de la referida ley, que señala el alcance de la competencia de dichos tribunales.

---

<sup>30</sup> Artículo 53 de la Ley N° 19.880: “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”.

De esta manera, se ha señalado que las reclamaciones guardan relación con los *“actos regulatorios, calificaciones ambientales expedidas en segunda instancia administrativa, invalidaciones y revisiones de resoluciones de calificación ambiental y sanciones aplicadas por la SMA”*.<sup>31</sup> Por su parte, existen autores que, en relación a la acción contenida en el artículo 17 N° 5 de la LTA, que más que una segunda instancia administrativa, corresponde el agotamiento de la vía administrativa y en contra de dicha resolución se podría interponer la acción judicial citada, lo cual *“implica la interposición de los recursos administrativo especiales a que se refiere el artículo 20 de la LBGMA”*<sup>32</sup>.

En este sentido, ha existido una crítica por parte de la doctrina en lo referente al concepto de reclamaciones, ya que éstos serían más bien un *“conjunto de acciones de impugnación de actos administrativos y normas, consistente en el examen judicial de legalidad de los mismos”*<sup>33</sup>.

Por otro lado, el artículo 17 N° 4 de la LTA, prescribe que los Tribunales Ambientales serán competentes para autorizar las medidas provisionales, así como también una serie de suspensiones, y ciertas resoluciones de la SMA que apliquen sanciones, las cuales hayan sido elevadas en consultas. Respecto de las demandas, son aquellas de reparación de daño ambiental y que hayan sido deducidas por infracción a los preceptos de la LBGMA.

Por último, la Ley N° 20.600 ha considerado como norma de clausura, en su artículo 17 N° 8, una acción general de impugnación ambiental que no queda restringida a un acto administrativo específico, sino que es aplicable a cualquier acto administrativo de carácter ambiental. En este sentido, tal como se señaló durante la tramitación de la aprobación de la ley, lo que se pretendió con la regulación de dicho numeral fue *“admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo*

---

<sup>31</sup> GUZMÁN R. (2012), Rodrigo. *óp. cit.*, p. 240.

<sup>32</sup> BERMÚDEZ S. (2014), Jorge. *óp. cit.*, p. 533.

<sup>33</sup> BERMÚDEZ S. (2014), Jorge. *óp. cit.*, p. 526.

*después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De ese modo, concluyó, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones del tribunal”<sup>34</sup>.*

Sin perjuicio de las buenas intenciones de los legisladores, al momento de discutir la norma actual, el artículo fue aprobado y redactado sin dejar en claro su tramitación en fase administrativa y una serie de situaciones en sede judicial, lo cual ha traído aparejado diversas discusiones, tanto doctrinarias como jurisprudenciales, que conllevan a la incertidumbre jurídica respecto a la interposición de la referida acción, para todos los posibles involucrados.

---

<sup>34</sup> Historia de la Ley N° 20.600, pág. 264. Disponible en el link:  
<https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/37272/1/HL20600.pdf>

## Capítulo III. Sobre la Invalidación

### 1. Invalidación administrativa.

#### 1.1 Generalidades

El Estado busca promover el bien común.<sup>35</sup> Esta tarea, entregada por la Constitución Política de la República, es realizada mediante actos materiales, así como actos jurídicos, a lo que se ha denominado como “*actividad del estado*”.<sup>36</sup>

Si nos detenemos en la actividad jurídica del Estado, constatamos que ésta se realiza por un lado, a través de contratos y convenios administrativos de creación bilateral, por estar vinculados a su establecimiento la actividad de particulares u otros órganos de la Administración respectivamente. Por el otro, a través de actos unilaterales, conocidos como actos administrativos, que han sido definidos en doctrina como una regla imperativa para un caso concreto, emanada de una autoridad administrativa, con efecto externo o directo.<sup>37</sup>

Conjuntamente, se puede encontrar una definición legal en la Ley N° 19.880, en su artículo 3° inciso segundo, el cual prescribe que, “*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*”. Es menester que éstos hayan sido creados luego de una secuencia de actuaciones por parte de la Administración, las cuales deben haber sido realizadas conforme a derecho, según establece

---

<sup>35</sup> Conforme al art. 1 inc. N° 4 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>36</sup> Se ha definido Actividad del Estado como “... *el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines*”. (Fraga, Gabino. (1999). “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México, p. 13).

<sup>37</sup> MAURER, H. (1999). “*Verwaltungsrecht*”, Ed. Beck 12a edición, Munich, p. 179.

el principio de juridicidad<sup>38</sup>. Con esto se garantiza que dichos actos puedan gozar de una vida sana, produciendo los efectos deseados por quien los dicte.

Sin embargo, algunas veces estos actos no se realizan acordes con la ley. En efecto, si bien ese sería el ideal de una Administración diligente y eficaz, cada cierto tiempo en su creación se presentan vicios de legalidad, resultando su ineficacia y generando la obligación, en la mayoría de los casos, de remediarlos a través del orden judicial, mediante la nulidad y la responsabilidad, o a través del orden administrativo, con la invalidación<sup>39</sup>.

Nos detendremos en este apartado en la invalidación administrativa, es decir, en el mecanismo que tiene la Administración del Estado para dejar sin vigor aquellos actos administrativos que han sido dictados contra derecho. Para conceptualizar esta institución, es indispensable comenzar por su definición.

En primer lugar, la ley no la define en el sentido estricto de la palabra, pero sí se advierte en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuáles son sus efectos, plazo, legitimado activo, competencia y procedimiento, al disponer que: *“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 impugnable ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.*

---

<sup>38</sup> El principio de juridicidad, consagrado en los artículos 6 y 7 de la CPR, constituye uno de los pilares fundamentales del derecho público chileno. Sobre su base se estructura el Estado de Derecho que regula nuestra convivencia, y se garantiza el pleno respeto de los derechos fundamentales asegurados en la Constitución.

<sup>39</sup> LARA, J y GUERRERO, G. (2011). “Aspectos críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis de la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia”. Revista de Derecho Escuela de Postgrado N°1, p. 19.

Así, la invalidación supone un retiro del acto de la vida del derecho por razones de legalidad mediante una nueva actuación, el acto administrativo que invalida. Esta idea ha sido recogida en doctrina por Lara y Guerrero, quienes señalan que la invalidación *“se puede entender como un retiro, ya que invalidar un acto es retirarlo del mundo jurídico en que existe, en atención a que adolece de un vicio por infracción a Derecho. Lo anterior se efectúa mediante una manifestación de voluntad de contrario imperio al acto administrativo inicial”*<sup>40</sup>.

En el mismo sentido, Celis establece que la invalidación supone dejar sin efecto el acto administrativo por la misma autoridad que dispuso la medida irregular, atendido a que adolece de un vicio de ilegalidad o inconstitucionalidad<sup>41</sup>.

Adicionalmente, Cordero pone énfasis en la obligación, y no sólo en la mera facultad que tiene la Administración de invalidar, recalcando que la Contraloría General de la República (“CGR”), desde tiempos antiguos, ha recordado a la Administración el deber de invalidar los actos viciados insubsanables<sup>42</sup>. Así las cosas, el autor define la invalidación como *“un poder – deber (de la Administración) que supone dejar sin efecto los actos administrativos cuyos vicios de legalidad no puedan subsanarse, a fin de restablecer el orden jurídico quebrantado”*.<sup>43</sup>

Por su parte, el profesor Jorge Bermúdez se cuestiona si la Administración tiene la facultad de volver sobre su actuación ilegal y dejarla sin efecto. La respuesta, positiva, por cierto, se desprende de la definición que el propio autor da, para quien la invalidación es *“la decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto*

---

<sup>40</sup> LARA y GUERRERO (2011), *óp. cit.*, p. 21.

<sup>41</sup> CELIS, Gabriel. (2010). “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I. Santiago: Ediciones PuntoLex, p. 426.

<sup>42</sup> Dictamen N° 32.350, de 2003. En este sentido también 71415/68, 21409/84, 16211/79, 917/90, 17799/90, 25517/92, 2781/93, 19920/93, 18168/96, 46234/2001, 11676/2002.

<sup>43</sup> CORDERO V., Luis. (2011). “Notas sobre la invalidación y la nulidad de Derecho Público” [En línea]

<[https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/material\\_docente/bajar?id\\_material=349155](https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/material_docente/bajar?id_material=349155)> [consulta: 18 de abril de 2018]

*administrativo por razones de su ilegalidad. Ésta responde a los poderes de autotutela con que cuenta la Administración Pública y procederá de oficio o a petición de parte”.*<sup>44</sup>

El autor destaca la autotutela de la Administración<sup>45</sup> como justificativo para el uso de la potestad invalidatoria. En tal sentido, la propia Administración vuelve sobre sus propios actos para invalidarlos, por no contar con los requisitos establecidos por el legislador para que los mismos tengan eficacia. Así las cosas, podríamos definir de manera sintética la invalidación, como aquella potestad de la Administración para volver sobre sus actos y retirar aquellos que cuentan con un vicio de legalidad, quitándoles eficacia mediante un nuevo acto que debe, asimismo, cumplir con los requisitos establecidos por el legislador, para así restablecer el imperio del derecho.

Es esencial que el Órgano de la Administración tenga la facultad de invalidar, requisito insoslayable en virtud del artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la República. El mencionado artículo 53 de la Ley N° 19.880 no señala claramente cuál sería la autoridad competente para invalidar, por lo que fue la CGR la que llenó este vacío a través del dictamen N° 56.840 de 2010<sup>46</sup>, el cual expone que el órgano competente para tomar aquella determinación es el mismo Órgano que dictó el acto anulable, a través de un nuevo decreto o resolución.

---

<sup>44</sup> BERMÚDEZ S., Jorge. (2005). “El Principio de Confianza Legítima en la actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria”. Rev. derecho (Valdivia) [online], vol.18, n.2, p. 84. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502005000200004&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004&lng=es&nrm=iso)>.

<sup>45</sup> Entendemos *autotutela* como aquel privilegio con el que cuenta la Administración para volver sobre sus propios actos, no siendo necesario acudir a tribunales tanto para declarar como para hacer valer sus pretensiones. En este sentido, la Administración no requiere una orden judicial para retirar un acto administrativo que adolece de un vicio de legalidad.

<sup>46</sup> El Dictamen N° 56.840, de 2010 expresa: “Cabe señalar que este Ente Contralor ha manifestado, en sus dictámenes Nos 53.146, de 2005 y 27.879, de 2008, entre otros, que tal determinación le corresponde a la misma autoridad que dispuso el acto que se impugna, a través de la emisión de un nuevo decreto o resolución que ordene dejar sin efecto el primitivamente dictado, aun cuando éste haya cumplido con el trámite de toma de razón ante este Órgano Fiscalizador, y siempre que, por cierto, tal decisión sea procedente y los vicios se encuentren fehacientemente acreditados, por lo que aquélla debe formularse ante la superioridad de la cual emanó el acto administrativo que pretende impugnar, y no ante este Ente de Control”

## 1.2 Breve historia: desde una creación doctrinal y jurisprudencial hasta la consagración positiva.

En cuanto a la evolución de la institución en comento, es importante señalar que, por un lado, su aplicación no comenzó con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880 en el año 2003, y por otro, la misma no ha tenido una aceptación pacífica en doctrina y jurisprudencia. La invalidación administrativa tuvo su consagración positiva definitiva en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos en su artículo 53. Sin embargo, con anterioridad a su consagración esta había sido aplicada, siendo la Contraloría General de la República la que reconoció desde antiguo la existencia de una potestad invalidatoria por parte de la Administración.

Ya desde el año 1958, en las *primeras jornadas chileno-uruguayas de derecho* se discutía acerca de esta potestad de la Administración para revisar sus propios actos. En dicha oportunidad se estuvo por unificar el lenguaje doctrinario llamando “invalidación” a la actividad de retirar actos administrativos por razón de su antijuricidad. Esto a fin de diferenciar dicho mecanismo con otros similares, como la revocación o caducidad<sup>47</sup>. A raíz de ello, se comenzó a elaborar una jurisprudencia donde se reconocía la facultad de invalidar a la Administración.

Así, en el año 1959, por medio del Dictamen N° 14.073 se señalaba que *“los decretos son por regla general revocables, de modo que la misma autoridad que los dictó puede derogarlos o modificarlos, ya sea por razones de conveniencia o por adolecer de un vicio de legalidad”*<sup>48</sup>. Constatamos que en este caso se confunden los conceptos de invalidación con el de revocación. Al respecto, si bien sus efectos son idénticos -retirar un acto del derecho-, las razones que motivan, uno u otro acto, son distintas. La revocación surge por motivos de

---

<sup>47</sup> SOTO K., Eduardo. (1989). “Invalidación de los Actos Administrativos”, Revista Chilena de Derecho, Vol. 16, pág. 476 - 477.

<sup>48</sup> En el mismo sentido, Decretos N° 74.836 de 1959, 57.668 de 1962, 45.899 de 1963, 84.433 de 1963, 49.825 de 1964, 11.881 de 1965, 7.091 de 1967.

conveniencia u oportunidad, mientras que el antecedente de la invalidación es la existencia de un acto administrativo que adolece de un vicio de legalidad. Con todo, lo medular del dictamen es que se le reconoce a la Administración la potestad de volver sobre sus propios actos a fin de ajustar su actuar con la ley<sup>49</sup>.

Pese a lo anterior, persistió el debate en la Corte Suprema sobre la aplicabilidad de la invalidación administrativa, por cruzarse con la nulidad de derecho público, potestad que permite de igual manera a la Administración -pero por vía directamente judicial- la revisión de actos administrativos viciados<sup>50</sup>. Esta controversia fue disipada con la entrada en vigor de la mencionada Ley N° 19.880, en el año 2003.

Con todo, han seguido existiendo voces disidentes en la doctrina, destacándose la del profesor Eduardo Soto Kloss, quien desde antes de ser promulgada la Ley en cuestión, ya objetaba la comentada institución. Es importante señalar que esta posición en la doctrina es minoritaria y que no ha sido mayormente considerada a la hora de legislar en la materia.

Sin perjuicio de lo anterior, el referido autor ha señalado que la autotutela o autodefensa es considerada ilícita por la legislación chilena y por tanto malamente podría la Administración aplicarla. Sostiene que el órgano de la Administración que invalida constituye una comisión especial, prohibida por el artículo 19 N° 3 inciso 5° de la CPR. Asimismo, asevera que la Administración no puede invalidar sus propios actos por ser una actividad jurisdiccional reservada exclusivamente para los tribunales de justicia<sup>51</sup>. Sin embargo, estos reparos no fueron escuchados a fin de censurar la actividad invalidatoria, que

---

<sup>49</sup> CORDERO V., Luis. (2011). "Notas sobre la invalidación y la nulidad de Derecho Público" [En línea] <[https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/material\\_docente/bajar?id\\_material=349155](https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D123A0632/3/material_docente/bajar?id_material=349155)> [consulta: 13 de julio de 2018]

<sup>50</sup> Corte Suprema 09 de julio de 1993, Rol N° 20.733, Gaceta Jurídica 159, pp. 185 y sgts; Corte Suprema 20 de octubre de 1999, Rol N° 3455-99, Gaceta Jurídica 235, pp. 247 y sgts; Corte Suprema, en la causa Rol N° 5038-2003, de 31 de octubre de 2003, entre otras.

<sup>51</sup> SOTO K., Eduardo. (2003). "La pretendida autotutela invalidatoria de la administración. Gaceta Jurídica N° 325/2.007, pp. 7 a 26 y SOTO K., Eduardo (2003), La Ley 19.880, sobre Procedimiento Administrativo, ¿"Aleluya"? o ¿"Miserere"?". En: SOTO K., Eduardo (Edit.). "Ley N° 19.880, sobre Procedimiento Administrativo". Santiago: Ediciones Universidad Santo Tomás, pp. 96 y ss.

prosiguió ampliándose hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880, que la consagra de manera legal, aunque dejando algunos aspectos a la interpretación de los juristas.

### 1.3 Límites de la invalidación

Los límites de la invalidación, ha sido una materia que ha generado una vasta discusión en la doctrina. En este sentido cabe preguntarse, ¿puede la invalidación alcanzar cualquier acto que adolece de un vicio de legalidad? Si bien la respuesta podría intuitivamente considerarse un “sí”, por la obligación que pesa sobre la Administración de restablecer el imperio del Derecho, en definitiva la jurisprudencia contralora y judicial ha estado por no hacer un uso absoluto de ésta. Así, la invalidación como la revocación conoce de ciertos límites<sup>52</sup>.

Haciendo un análisis de distintos dictámenes de la Contraloría, se arriba a la conclusión de que la potestad invalidatoria debe limitarse, no sin antes pasar por un período vacilante en la materia. En efecto, en el año 1959, a través del previamente citado Dictamen N° 14.073 del año 1959<sup>53</sup>, al mismo tiempo que se reconocían las potestades de revocación e invalidación se señalaba con respecto a la primera que tiene una excepción, *“no pueden ser derogados aquellos decretos en cuya virtud particulares han adquirido derechos de orden patrimonial de los cuales esas personas no pueden ser privadas sino en virtud de una expropiación”*. A contrario sensu, en el caso

---

<sup>52</sup> El mismo Soto Kloss, aunque siendo doctrina minoritaria en el asunto, ha limitado de manera amplia la extensión de esta potestad estipulando que:

- Los errores de la Administración Pública sólo la afectan a ella, a menos que haya sido el propio ciudadano el que indujo al error a la autoridad;
- Los administrados que, estando de buena fe, adquirieron derechos a partir de actos viciados, se encuentran protegidos por la garantía de la propiedad privada (art. 19 N° 24 CPR);
- La Administración Pública no puede invalidar actos dictados en contravención al principio de legalidad, cuando el administrado actuó de buena fe, debiendo la autoridad recurrir a los tribunales para obtener la nulidad del acto;
- Desde que existen derechos adquiridos, el asunto corresponde en su conocimiento al juez, produciéndose un verdadero desasimio para la Administración. (SOTO K., Eduardo. (1996). “Derecho Administrativo, bases fundamentales”, Tomo II, p. 208, Ed. Jurídica de Chile, Santiago. Punteo resumen extraído de: BERMÚDEZ S., Jorge (2005), *óp. cit.*, pp. 83 – 105).

<sup>53</sup> Considerado como un Dictamen clásico por ser el primero en reconocer la facultad de revocación e invalidación de la Administración y delimitar el funcionamiento de éstas, márgenes que fueron cambiando con el tiempo, por cierto.

de la invalidación, el ente contralor sostiene que la Administración puede y debe dejar sin efecto aquellos actos administrativos que adolezcan de un vicio de legalidad, aun cuando sean favorables para el administrado, *“pues la autoridad administrativa tiene la facultad y aun la obligación de restablecer el imperio de la ley”*.

Esta visión pro Administración -dejada de lado por la jurisprudencia contralora en sucesivos dictámenes que se tratarán a continuación-, ha sido respaldada en la doctrina argumentando que, al tener un vicio en su creación, ese acto administrativo nulo en realidad nunca produjo efectos, por lo que malamente se podría decir que algún derecho ingresó al patrimonio del particular. Para ejemplificar, el profesor Millar sostiene que la facultad de invalidar actos ilegítimos no se encuentra limitada por la incorporación de derechos adquiridos al beneficiario del acto, ya que cuando sólo la ley puede asignar derechos, y el acto es ilegal, estaríamos frente a una situación de hecho, ya que ningún derecho ingresó al patrimonio del beneficiario, haciendo imperativa la necesidad de anular estos privilegios injustamente otorgados.<sup>54</sup> En consecuencia, no podrían estos beneficios ser objetos de protección constitucional del derecho de propiedad<sup>55</sup>.

El citado autor sí encuentra una limitación en la *buena fe de terceros* -al igual que Soto Kloss-, pese a que en su opinión ésta ha sido mal entendida<sup>56</sup>, toda vez que han existido una serie de dictámenes que han limitado la acción de la invalidación, pero no en favor de terceros propiamente tal, sino que en amparo del directamente favorecido. Para ilustrar esto, se ha dicho que la designación de funcionarios mediante un decreto municipal viciado, no correspondería dejarla sin efecto, ya que las personas nombradas *“revisten el carácter de terceros de buena fe, cuyos intereses no pueden ser afectados, como sucedería de disponer la anulación*

---

<sup>54</sup> Y en el mismo sentido más recientemente: Núñez Gómez, Álvaro. (2016). Estudio de la Invalidación Administrativa Dentro del Sistema de Impacto Ambiental y el Contencioso-Administrativo en los Tribunales Ambientales. Tesis de Pregrado, Universidad de Chile, Santiago 2016, pp. 115 – 124.

<sup>55</sup> MILLAR S., Javier E. (2003). “La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional: Procedencia, Alcance y Límites”. Rev. Derecho (Valdivia), jul. 2003, vol. 14, p. 97

<sup>56</sup> En el mismo sentido: PIERRY A., Pedro. (1993-1994). “Nulidad en el Derecho Administrativo”. En *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XV, p. 96.

*antes indicada*".<sup>57</sup> En este y otros casos similares -funcionario mal encasillado, nombramiento irregular, ascensos ilegales, etc. – resultaría erróneo calificar al beneficiario como un tercero ajeno, ya que es bastante evidente que estos son los directamente beneficiados.

Cabe consignar que esta discusión ha quedado zanjada con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), que en su artículo 65 señala que la designación de una persona inhábil será nula, vale decir, que sin importar la buena o mala fe de este, se invalidará el decreto que lo designó por adolecer de un vicio de nulidad, importando la buena fe sólo para la retención de las sumas recibidas, mas no para la mantención del cargo. Millar cuando habla de *tercero de buena fe* se refiere a aquel que se puede ver beneficiado por una actuación ilegal de la Administración pero que no tiene una relación directa con el ente administrativo y que no solicitó la dictación del acto. Tal es el caso de permisos de construcción que han implicado la edificación y venta de inmuebles a particulares totalmente ajenos al permiso otorgado por la Administración.<sup>58</sup>

Tras la revisión de algunos dictámenes de la CGR<sup>59</sup>, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, la potestad invalidatoria de la Administración ha sido limitada. Así ha dicho el Ente Contralor: *"Tal como lo indica la jurisprudencia de la Contraloría General, comprendida en los dictámenes N°s. 25.580, de 2000 y 12.272, de 2002, no resulta posible aplicar la sanción de nulidad cuando ella produce efectos más perniciosos que los que se intentan evitar con esa medida, puesto que, de lo contrario, se atentaría contra principios elementales de seguridad en las relaciones jurídicas, advirtiéndose la conveniencia de proteger a las personas que han actuado de buena fe y de mantener la estabilidad de los hechos jurídicos que revistan caracteres de consolidados, todo lo cual acontece en la especie con las jerarquías otorgadas en el lapso en análisis en base al reglamento de que se trata. (...) Por otro lado, y en lo referente a los procesos de jerarquización sobre los que aún se conserva la facultad de invalidación, cabe señalar que la jurisprudencia administrativa más reciente, contenida, entre otros,*

---

<sup>57</sup> D. 31.493 de 1995, en RGRM número 29, pág. 119.

<sup>58</sup> MILLAR S., Javier E. (2003), *óp. cit.*, p. 96.

<sup>59</sup> Dictámenes N° 21.393, de 1974; 5.019 y 17.799, de 1990; 24.087, de 1991; 15.194, de 1995; 2.572, de 1999; 44.492, de 2000; 7.742, de 2000; 7.941, de 2006; 16.238, de 2007; y, 7.348 de 2008, todos de la Contraloría General de la República.

*en los dictámenes N°s. 32.357, de 2006, 8.630 y 16.238, de 2007 y 2.965 y 7.348, de 2008, todos de esta Entidad de Control, ha declarado que el ejercicio de la aludida potestad debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe y la seguridad y certeza jurídica, de manera tal que dicha facultad-deber se encuentra limitada, entre otras circunstancias, por la existencia de situaciones jurídicas consolidadas que se han generado sobre la base de la confianza en el actuar de la Administración”.*<sup>60</sup>

Del anterior dictamen se desprenden distintas limitaciones a las cuales debe obedecer el ejercicio de la potestad de invalidación. Así, tenemos que la antedicha buena fe funciona como una limitante, pero además encontramos otras, tales como los derechos adquiridos, la seguridad jurídica, la certeza jurídica, la proporcionalidad y la confianza legítima en los actos.

Respecto de la confianza legítima que generan los actos de la Administración, la misma ha funcionado como una importante limitante. El profesor Bermúdez ha escrito sobre ella, conceptualizándola de la siguiente manera *“el principio de confianza legítima se deduce desde los principios constitucionales de Estado de Derecho (arts. 5, 6 y 7 CPR) y de seguridad jurídica (art. 19 N° 26 CPR). En virtud de él se entiende que existirá una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico. (...) Por su parte, el principio de protección de la confianza legítima (Vertrauensschutz) supone el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto ésta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares”.*<sup>61</sup> Esta limitante ha tenido aplicación por parte de la CGR<sup>62</sup>, en cuanto se ha dicho que la Administración debe tener en consideración, a la hora de invalidar, su pasada actuación y cómo ésta ha ido generando un cierto comportamiento por parte de los administrados. Lo antedicho está directamente relacionado con los principios de buena fe y seguridad jurídica, y con los derechos adquiridos antes enunciados.

---

<sup>60</sup> Dictamen N° 8.058, de 2009.

<sup>61</sup> BERMÚDEZ S., Jorge (2005), *óp. cit.*, p. 85.

<sup>62</sup> Dictamen N° 48.554, de 2004.

Se considera valioso mencionar el caso de la prescripción adquisitiva, que también ha sido considerada como una limitación a la invalidación. Se ha dicho que<sup>63</sup> -y también relacionado con los derechos adquiridos-, aplicando las reglas del Código Civil, una vez integrado el derecho en el patrimonio del beneficiado, y transcurridos los plazos legales que el derecho común y general establecen para la consolidación de estas situaciones jurídicas, entonces no estaría permitido anular el derecho integrado definitivamente en el administrado.

Por último, merece una mención el principio de no formalización, contenido en el artículo 13, inciso segundo de la Ley N° 19.880, el cual prescribe que: *“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.”*

Lo anterior nos hace concluir que, cuando el vicio es de forma, y no de fondo, requiere esta esencialidad -calificación dada algunas veces por la legislación, pero en la mayoría de las ocasiones por el propio ente administrador- y presencia de daño, que permite consagrar el principio de seguridad jurídica, al no invalidar cualquier acto solamente por un vicio procedimental y que, tal vez, no tenga influencia real en la legalidad del acto.

En suma, ha quedado claro, y se comparte la opinión respaldada por la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia administrativa y judicial, que la potestad invalidatoria no es absoluta y tiene sus restricciones en los derechos adquiridos, la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima en los actos, la prescripción adquisitiva y la proporcionalidad<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Dictámenes N° 23.942, de 2003; 42.506, de 2004; 4.350, de 2008; y 17.563, de 2008

<sup>64</sup> LARA y GUERRERO (2011), *óp. cit.*, pp. 23 a 29.

#### 1.4 Instituciones similares: sobre la revocación y nulidad de derecho público

Donde no existe actualmente esta discusión, por haber sido el legislador más claro en su regulación, es en el caso de la revocación. Se trata también de un ejemplo de autotuela de la Administración, donde esta última puede volver sobre sus propios actos y dejarlos sin efecto, pero ya no por razones de legalidad, debido a que el acto nació cumpliendo todos los requisitos instituidos por la ley para su establecimiento, sino por razones de mérito, conveniencia u oportunidad.

La Corte Suprema ha señalado a este respecto que, dada las características de inmutabilidad y estabilidad de los actos de la Administración, la revocación sólo procede en circunstancias de excepción cuando hay razones calificadas para hacerlo<sup>65</sup>. Es por esto que la Ley N° 19.880 en su artículo 61, prescribe cuáles son sus márgenes al establecer que:

*“Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.*

*La revocación no procederá en los siguientes casos:*

- 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”.*

El hecho de que tanto la invalidación como la revocación no tuviesen una consagración positiva en el ordenamiento jurídico hasta el año 2003, no obstó a que, gracias a un desarrollo doctrinario y jurisprudencial en el derecho nacional y comparado, estas potestades de la Administración quedaran definidas y reconocidas desde los años 60, como también los márgenes que las delimitan. Es ésta una de las razones que explican que diversos autores hayan extrapolado los límites establecidos por la Ley N° 19.880 en cuanto a la revocación, para la institución de la invalidación. En especial, la situación de los derechos adquiridos ha sido reconocida por parte de la doctrina y la jurisprudencia nacional como un límite claro al

---

<sup>65</sup> Corte Suprema, 10 de mayo de 2001. La Semana Jurídica. N° 30, p. 13.

uso de la invalidación, mientras que otra parte de la doctrina ha mirado con recelo esta situación, por considerar que de un acto ilegal no nacen derechos, como fue mencionado previamente.

Abordada la situación actual de la invalidación administrativa, y para dar paso al asunto principal de este trabajo, es decir, la invalidación en materia ambiental, finalizaremos esta sección refiriéndonos brevemente a la nulidad de derecho público.

La nulidad de derecho público -al igual que la invalidación en su comienzo-, fue una creación doctrinal a partir de la Constitución de 1980, para hacer frente a realidades jurídicas indeseadas, a saber, que la Administración no es perfecta y por ende, dicta muchas veces actos más allá de los límites legales. Así, Soto Kloss ha señalado al respecto que, *“desligándose de toda percepción civilista, que nada tiene que hacer aquí, ha de decirse que si todo acto que contraviene, infringe o vulnera la sujeción integral de los Órganos del Estado a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella es nulo, ello significa una serie de consecuencias directamente derivadas todas de esta disposición fundamental, a saber:*

1. *Se trata de una nulidad ipso iure;*
2. *Insanable, por tanto; y, además*
3. *Imprescriptible”.*<sup>66</sup>

Queda a la vista la identidad sustancial con la invalidación, que, si bien tienen distintas formas y procedimiento, ambas buscan retirar un acto por razones de legalidad. Como puede suponerse, esta figura jurídica no fue aceptada unánimemente o, por lo menos, no en cuanto a todas sus características. Luego de un período de pronunciamientos erráticos de la Corte Suprema, a partir del año 2000 comienza a tener una mayor consistencia en sus sentencias, pudiendo extraerse de ellas que la nulidad de derecho público:<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> SOTO K. Eduardo. (1990). “La Nulidad de Derecho Público en el Derecho Chileno”. Charla inaugural de las XXI jornadas de Derecho Público, Universidad de Chile, Santiago, p.19.

<sup>67</sup> CORDERO V., Luis. (2011). *Óp. cit.*, p. 11.

- No está regulada en la Constitución, por ende, requiere de pronunciamiento expreso del juez.
- La nulidad no es la única sanción posible para el acto viciado.<sup>68</sup>
- Al no ser un vicio de constitucionalidad, no procede contra todo vicio, sino sólo respecto a la investidura, competencia y formas procedimentales y externas (art. 7 inciso 1).<sup>69</sup>
- Por razones de seguridad jurídica, es prescriptible de acuerdo a las reglas generales.

Como se aprecia, la Corte le pone coto a la interpretación casi absoluta de esta institución, algo similar a lo que ocurre con la invalidación, generando de manera jurisprudencial límites para esta. Con lo cual, encontramos similitudes con la invalidación -ambos buscan retirar actos administrativos ilegales-, así como diferencias -regulación, sede y procedimiento para su declaración.

---

<sup>68</sup> Otra sanción que se viene rápidamente a la mente es, por supuesto, la invalidación.

<sup>69</sup> Es importante aquí recordar el artículo 13, inciso 2° de la Ley N° 19.880, el cual prescribe que para que un vicio tenga la aptitud de viciar todo el acto, es necesario que éste sea esencial y que genere un perjuicio.

## **Capítulo IV. Análisis jurisprudencial de la invalidación ambiental**

En el presente capítulo se expondrá el desarrollo jurisprudencial y doctrinario (el cual hace referencia en su mayoría a la discusión en los tribunales ambientales y en la Corte Suprema) en relación con el procedimiento administrativo y judicial relacionado a la acción contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Previo al análisis particular de cada uno de los temas discutidos, en lo referente a su tramitación administrativa como judicial, cabe referirse a la relación del régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos y la invalidación.

El régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos se encuentra regulado en los artículos 9 de la Ley N° 18.575<sup>70</sup> y 15 de la Ley N° 19.880<sup>71</sup>, en los cuales se establece que éstos serán impugnables mediante los recursos que se establecen en cada una de las regulaciones. Posteriormente, se establece que siempre se podrá interponer el recurso de reposición ante el órgano de la Administración del Estado que lo haya dictado, y en subsidio el recurso jerárquico ante el superior correspondiente. Todo lo anterior, teniendo en cuenta las acciones jurisdiccionales que puedan corresponder.

En consideración a lo expuesto, se ha señalado que las vías de impugnación administrativas ordinarias son aquellas que *“suceden a la notificación o publicación del acto administrativo, que se provocan a través de recursos que interpone oportuna y debidamente el sujeto*

---

<sup>70</sup> Artículo 9 de la Ley N° 18.575: 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.

<sup>71</sup> Artículo 15. Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

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

*pasivo de dicho acto, u otros interesados en el mismo, con el fin de controvertir el acto no sólo en su legalidad, sino también en cuanto a su conveniencia, mérito y oportunidad, ante la misma autoridad que lo dictó o ante superior jerárquico, si lo tuviere, para que éstas lo reconsideren*<sup>72</sup>. Por consiguiente, habría tanto vías de impugnación ordinaria, tales como el recurso de reposición y el recurso jerárquico, como así también vías de impugnación extraordinaria, dentro de las cuales se encuentra el recurso extraordinario de revisión, fundamentado exclusivamente en la Ley N° 19.800, en el artículo 60.

Por otro lado, existe la figura de la invalidación, tal como señala el profesor Luis Cordero en su libro *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, que corresponde a una *“potestad de revisión de los actos de la Administración, que se puede ejercer cuando estando en plena vigencia éstos, se detecta un vicio de legalidad que no ha podido subsanarse, de modo que se impide que pueda seguir produciendo efectos, potestad que sólo se puede ejercer previa instrucción de un procedimiento administrativo”*<sup>73</sup>.

A su vez, continúa señalando el autor que *“históricamente se ha dicho que esta facultad – propia de la autotutela de la Administración – constituye un poder – deber de los organismos administrativos”*<sup>74</sup>. En ese sentido, tanto la jurisprudencia<sup>75</sup> como la doctrina mayoritaria<sup>76</sup> han establecido que la invalidación no correspondería a un recurso administrativo, sino que se trataría de una facultad o un poder-deber de la Administración.

En este orden de ideas, la invalidación corresponde a *“un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, y como tal, subsidiario de los otros instrumentos ordinarios”*<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> MORAGA K. Claudio. (2010). *“Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la Administración del Estado”*, Legal Publishing, Santiago de Chile, p. 271.

<sup>73</sup> CORDERO V., Luis. (2015). *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, Legal Publishing, Santiago de Chile, pág. 295.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> La Corte Suprema lo ha ratificado en una serie de sentencias recientes de los últimos años Rol N° 7167-2010, Rol N° 6070-2011 y Rol 7728-2013, entre otros.

<sup>76</sup> Revisar los autores Jara Schnettler, Jaime; Marín Vallejo, Urbano, Cordero Vega, Luis, entre otros.

<sup>77</sup> CORDERO V., Luis (2015). *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, Legal Publishing, Santiago de Chile, pág. 295.

Por tanto, para la revisión de un acto administrativo se podrán interponer los recursos administrativos, tanto ordinarios como extraordinarios, cuando se cumplan los requisitos al respecto, debiendo la autoridad administrativa resolver los recursos en cuestión. Por otro lado, la invalidación no corresponde a un recurso administrativo, por lo que la Administración no se encuentra obligada por la solicitud en cuestión y será necesario cumplir a cabalidad los requisitos establecidos para que proceda la invalidación, sin perjuicio de la facultad de oficio que tiene la Administración para invalidar un acto administrativo.

Por último, se considera de gran importancia comprender la procedencia de la invalidación, *“y en especial, cuando ésta se ejerce en un contexto en que los afectados disponen de recursos administrativos, resulta clave para poder delimitar adecuadamente el ejercicio legítimo de derechos de los particulares, y la eficiencia y eficacia de los procedimientos administrativos”*.<sup>78</sup>

Ahora bien, hacemos presente que la invalidación de actos administrativos tiene algunas diferencias con la invalidación ambiental conforme se desarrollará en este capítulo. Quizás la más importante de ellas, es que la reclamación contra la primera sólo opera cuando existe un acto invalidatorio, mientras que, en la invalidación ambiental, se contempla la posibilidad de reclamar contra la resolución que resuelve un procedimiento invalidatorio, ya sea que no se haya admitido a trámite, se haya rechazado o se haya acogido la invalidación.

Sin perjuicio de lo anterior, y de la comprensión que ha existido en el Derecho Administrativo, es peculiar el razonamiento que ha existido en materias medio ambientales. Cabe señalar que, desde la instauración de los tribunales ambientales hasta la fecha, han existido 2 grandes teorías o aplicaciones en relación a la regulación contenida en el artículo 17 N° 8 en su arista administrativa, la cual, tal como se ha mencionado, no se encuentra regulada pormenorizadamente.

---

<sup>78</sup> CORDERO V., Luis (2015) *óp. Cit.* p. 297.

Aún más críticos se han mostrado algunos autores, señalando que la acción de reclamación no estaría ni siquiera regulada en la legislación del ramo, *“esta acción de reclamación todavía no ha sido consagrada legalmente por el Poder Legislativo”*<sup>79</sup>. Aún más, el reconocido profesor Luis Cordero, ha señalado que en realidad la intención del legislador *“podría ser entendida como una cuestión de lege ferenda”*<sup>80</sup>.

Como se adelantaba anteriormente respecto a la acción judicial en comento, se han realizado una serie de interpretaciones tanto en su aplicación en sede administrativa como en sede judicial. Respecto a la primera, se ha divagado entre 2 grandes teorías. Respecto de la primera, se ha señalado que corresponde aplicar supletoriamente la Ley N° 19.880, con ciertos matices tales como la naturaleza del acto que se recurre, el tribunal ante el cual se interpone la acción judicial, el interés para solicitar la invalidación, si corresponde el agotamiento de la vía administrativa, entre otros. Como segunda teoría, se ha planteado que en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley N° 20.600 se habría consagrado un régimen especial de impugnación, que nada tendría que ver con aquella invalidación contenida en la Ley N° 19.880, cuyo planteamiento principal corresponde a que el plazo para solicitar la invalidación correspondería a 30 días desde la notificación o publicación del acto ante el cual se presenta la acción administrativa.

A continuación, se presentarán todos los temas que han generado controversia tanto en sede administrativa como judicial, así como también la teoría de la invalidación impropia, la cual plantea el régimen especial de impugnación que contendría la Ley de los Tribunales Ambientales.

---

<sup>79</sup> MÉNDEZ, Pablo. (Enero – Junio 2018). *“¿Acción general de reclamación ambiental?, Revista de Derecho Ambiental, Año VI N° 9 pp. 162-185.*

<sup>80</sup> CORDERO V., Luis, *“Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia”*, publicado en El Mercurio Legal, con fecha 30 de abril de 2015.

## 1. Invalidez ambiental en sede administrativa.

### 1.1 Teoría de aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

#### 1.1.1 Legitimación activa para interponer la solicitud de invalidez.

En el presente apartado analizaremos la legitimación activa a los efectos de dar inicio a un procedimiento de invalidez ambiental, que no es la misma legitimación activa que se solicita para reclamar de acuerdo al artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, ya que la segunda viene dada por haber solicitado la invalidez administrativa o por ser el directamente afectado con la resolución que resuelva el procedimiento invalidatorio (R-10-2013, 2° TA (considerando 8°); R-11-2013, 2° TA (considerando 4°)).<sup>81</sup>

En la actualidad, con el desarrollo jurisprudencial del tema, no existen dudas acerca de la procedencia de la invalidez regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental, sin embargo, esto no ha sido siempre así. En una de las primeras sentencias sobre la materia del 2° Tribunal Ambiental, en las causas Rol R-10-2013 y R-11-2013, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá sostenía que los únicos medios de impugnación que proceden en el procedimiento de evaluación ambiental son aquellos contenidos en la LBGMA. Este fue el criterio utilizado por el SEIA en sus comienzos, y tiene explicación en que es el mismo que utilizaba previamente la extinta CONAMA<sup>82</sup>. Ello fue tajantemente rechazado por el Tribunal Ambiental, debido a que sostener tal afirmación, supondría la no aplicación de la invalidez del artículo 53 de la Ley N° 19.880<sup>83</sup> y, en consecuencia, desconocer que existe una supletoriedad de la Ley N° 19.880 en materia impugnatoria, más aún contra norma expresa.

---

<sup>81</sup> POKLEPOVIC, Iván. (2017). "Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el contexto del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA", Revista de Derecho Ambiental año V N°8, Universidad de Chile, p. 33.

<sup>82</sup> GAJARDO, Paula. (2015). "Hacia una nueva definición del concepto de 'interesado'". Revista de derecho ambiental FIMA, año VII, N° 7, p. 20.

<sup>83</sup> R-10-2013 y R-11-2013, considerando 12°.

En los dos casos mencionados, casi idénticos por cierto, la Sociedad Química y Minera de Chile S.A (SQM), tercero ajeno que realizó observaciones a los proyectos en cuestión, (aunque no en un marco de un procedimiento de participación ciudadana) interpuso la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 contra resoluciones que rechazaban un recurso de reposición en contra de la resolución que no acogió las solicitudes de invalidación de la RCA's de los proyectos "Ampliación Planta de Producción de Yodo Soledad" y "Trazado de Agua a Chiquiquiray" respectivamente, y contra resoluciones que ponían término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio por la Comisión, y en la cual se había decidido no invalidar la RCA. En ambos casos fueron rechazadas las solicitudes de invalidación en sede administrativa, por no considerarse a SQM dentro de los supuestos de los artículos 20 y 30 bis, es decir, como titular del proyecto o como terceros cuyas observaciones no hubieran sido consideradas en la RCA. Esta argumentación fue rechazada por el Tribunal, como se dijo, por estar el reclamante en el supuesto del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, esto es, como un tercero ajeno al procedimiento, y que por tanto cabe aplicarle de manera supletoria el artículo 21 de la Ley N° 19.880. Esta idea ha sido recogida en doctrina, donde se ha dicho que "[...] será esencial en esta acción, la aplicación del artículo 21 de la LBPA, que define los supuestos de interesado en el procedimiento administrativo y que corresponde, en general, a los titulares de derechos e intereses individuales o colectivos que pueden verse afectados por el acto administrativo"<sup>84</sup>.

Luego de una revisión detallada de las normas pertinentes de la Ley N° 19.880, se puede establecer que en el artículo 28 de dicho cuerpo legal se señala un procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio o a petición de parte. En el primer caso, "los procedimientos se iniciarán de oficio por propia iniciativa, como consecuencia de una orden superior, a petición de otros órganos o por denuncia"<sup>85</sup>. Para el caso de que el procedimiento sea iniciado a solicitud de parte interesada, el artículo 21 de la ley previamente citada, nos señala tres

---

<sup>84</sup> BERMÚDEZ S. (2014), Jorge. *óp. cit.*, p. 540.

<sup>85</sup> Artículo 29, Ley N° 19.880.

grupos de personas que son consideradas interesadas para estos efectos, que son quienes pueden solicitar el inicio del procedimiento de invalidación:

*Artículo 21. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

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

Se debe hacer hincapié en que la solicitud de invalidación inicia un procedimiento administrativo distinto y autónomo a aquel que busca invalidar, tal como se menciona en la causa R-53-2014<sup>86</sup>, la cual arriba a dicha conclusión luego de citar lo señalado por la doctrina: *“se estima que la presentación de una solicitud de invalidación da origen a un procedimiento administrativo nuevo y diverso al procedimiento del SEIA, en virtud del cual se dicta la RCA. En consecuencia, a este procedimiento nuevo y diverso se le aplican íntegramente las reglas y etapas establecidas en la LBPA. En virtud de lo anterior, como requisito de legitimación activa, la Autoridad debiera solicitar que quien promueva un procedimiento de invalidación administrativa de una RCA lo haga acreditando su calidad de titular de derechos o intereses individuales o colectivos, según lo establecido en el art. 21 N° 1 de la LBPA”*.<sup>87</sup>

El artículo recién citado, deja en claro que el titular de derechos indudablemente tendrá el grado máximo de legitimación para actuar. Dada la posibilidad de ser considerado como interesado para iniciar el procedimiento de invalidación, será necesario detenerse a analizar cómo dotar dicho interés de suficiente contenido para ser considerado como legitimado activo. Los casos comentados anteriormente (R-10-2013 y R-11-2013) son muy

---

<sup>86</sup> Considerando 31°.

<sup>87</sup> LEIVA S., Felipe. (2004). “El uso de la invalidación administrativa de la Ley 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” 2das Jornadas de Derecho Ambiental U. Chile, Santiago, p. 102. Extraído de considerando 31°.

ilustrativos a los efectos de establecer cómo esto se ha ido depurando por los Tribunales Ambientales. En dichos casos, el 2° Tribunal Ambiental señaló que no basta con invocar cualquier tipo de interés, sino que el derecho o interés invocado debe estar vinculado y limitado a aquellos pretende proteger el referido procedimiento de evaluación ambiental. *“Por ende, si lo que se pretende invalidar es un acto de carácter ambiental dictado dentro de un proceso de evaluación ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente”*.<sup>88</sup>

En su presentación, SQM aseguró que sufrió la afectación de intereses colectivos e individuales, razón por la cual intervino formulando observaciones. Las sentencias del Tribunal Ambiental, en su considerando 19° y 20° respectivamente, señalan que es evidente que SQM no acreditó suficientemente cuáles eran sus intereses colectivos e individuales de naturaleza ambiental que se vieron afectados con la RCA de los proyectos en cuestión, y que son requisito para ser considerado legitimado activo en razón de lo prescrito por el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880. Lo destacable de esta argumentación es la exigencia de un carácter ambiental del interés para ser suficiente a efectos de dotar de legitimación activa a un solicitante de invalidación de una RCA.

Las sentencias del Tribunal Ambiental fueron objeto de recurso de casación en la forma y en el fondo. Lo medular de las sentencias de la Corte Suprema guarda relación con lo mismo que se ha comentando anteriormente, esto es, el concepto de interesado. La Corte Suprema en las sentencias Rol N° 21.547-2014 y 21.993-2014, si bien rechaza los recursos de casación intentados, y en concordancia con el fallo recurrido en el sentido de la falta de legitimación activa de SQM para llevar a cabo un procedimiento de invalidación, no concuerda con el fundamento de dicha afirmación y establece nuevos criterios para definir la legitimación activa de un solicitante de invalidación.

---

<sup>88</sup> R-10-2013 y R-11-2013, considerando 17°.

En primer lugar, en su considerando 27° establece que el legislador optó en materia del interés contenido en el artículo 21 de la LBPA, por no dotar de un calificativo especial a éste. Consecuencia de esto, es que considera el Tribunal Ambiental, al exigir un interés relacionado con la protección del medio ambiente, en realidad está haciendo exigencias que la Ley no recoge. *“[...] La Corte Suprema no estima necesario que el interés a que hace referencia dicha norma deba ser necesariamente un interés relacionado con la protección del medio ambiente, en tanto se acredite razonablemente que dicho interés se encuentra protegido por el ordenamiento jurídico y pueda verse afectado, ya sea individualmente o colectivamente”*.<sup>89</sup> Ahora bien, es importante poner de relieve que, a pesar de que la Ley no exige tal naturaleza del interés, no significa que cualquier interés sea suficiente, sino que debe ser uno legítimo. Ello, por supuesto, no obsta a que un interés de naturaleza ambiental sea suficiente para legitimar a un solicitante de invalidación ambiental. *“Son portadores de un interés legítimo aquellos que sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas a beneficios para su esfera personal”*<sup>90</sup>.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, la Corte establece como requisito el de dotar de contenido dicho interés, en el sentido de que no basta sostener que se tiene un interés, como lo hizo el recurrente en este caso, sino que es determinante establecer cómo se configura y qué argumento tiene. En este sentido, la Excelentísima Corte Suprema señala que, *“[...] 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”*<sup>91</sup>.

Por último, y habiendo arribado a dos claras conclusiones, esto es, que se requiere un interés protegido por el ordenamiento y que no necesariamente debe ser ambiental, nos preguntamos acerca de quiénes pueden ser sujetos de dichos intereses. Los fallos estudiados

---

<sup>89</sup> GAJARDO, Paula (2015), *óp. cit.*, p. 31.

<sup>90</sup> JARA S., Jaime (2009), *óp. cit.* p. 97.

<sup>91</sup> Sentencia Corte Suprema Rol N° 21.547-2014, considerando 27°.

sientan la jurisprudencia en este tema, señalando que los intereses pueden ser individuales o colectivos. Se ha analizado de manera clara la hipótesis de un interés individual, por lo que resta establecer los requisitos para encontrarnos con un interés colectivo o supraindividual. En estos últimos, *“se afectan determinados bienes de disfrute colectivo, pudiendo ser objeto de defensa por parte de entidades privadas, especialmente asociativas”*<sup>92</sup>. Para defender intereses colectivos, señala la Corte, se debe actuar como un grupo intermedio organizado como persona jurídica sometida al principio de legalidad. Si bien se puede actuar a través de este grupo intermedio que recoge intereses colectivos, corresponde que concurra un interés individual en las personas que conforman dicha colectividad<sup>93</sup>.

El caso paradigmático que refleja este interés colectivo es el Rol R-53-2014, del 2º Tribunal Ambiental, en el que el reclamante correspondía a la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte que, conformada como persona jurídica, promovía un interés colectivo de los vecinos de dicha localidad, siendo uno de sus fines específicos, según sus estatutos, la protección del medio ambiente, de los vecinos, la localidad y el entorno. De los estatutos de la Junta de Vecinos se desprende que cada individuo además tiene un interés personal en la protección del medio ambiente y en la protección de su entorno y su calidad de vida, por lo que la construcción de un megaproyecto en la zona, evidentemente les causaría perjuicio. Por estas razones, el Tribunal Ambiental decidió declarar como legitimado activo a la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte, para defender los intereses de sus habitantes. Cabe tener presente, que esta sentencia fue revocada por la Corte Suprema, aunque por aplicación de la tesis de invalidación impropia y no por el hecho de que la reclamante no cumpliera con los requisitos del artículo 21 de la LBPA.

---

<sup>92</sup> Sentencia 2do Tribunal Ambiental R-53-2014, considerando 36°.

<sup>93</sup> En la sentencia Rol N° 21.547-2014, en su considerando 27°, la Corte señaló: “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. Frente al problema de determinar el grado de individualización del interés, se ha recurrido a la teoría de los círculos de interés, en cuya virtud, en función de cada categoría de actos se debe determinar cuáles son “los círculos de personas interesadas”, para luego establecer cuáles deben ser considerados como suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos”.

Por último, es menester señalar que los criterios previamente descritos han sido utilizados por los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema en diversos fallos posteriores, lo que daría a entender que se trata de una jurisprudencia asentada<sup>94</sup>.

#### 1.1.2 Naturaleza del acto: Acto administrativo de carácter ambiental.

La acción que ha sido estudiada en esta investigación está dirigida a “conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”.<sup>95</sup> El mismo artículo 17 N° 8 en su inciso segundo pasa a definir qué se entiende por acto administrativo de carácter ambiental, y señala:

*“Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.”*

Como se puede apreciar, la Ley entrega un concepto amplio de acto administrativo de carácter ambiental en esta materia, con el fin de ampliar su aplicación a una gran cantidad de hipótesis que no estaban cubiertas en las atribuciones de los tribunales<sup>96</sup>. Se llegó a este consenso luego de una ardua discusión parlamentaria ante la Cámara de Diputados y el Senado, habiendo sido fijada y aprobada en el informe de la Comisión Mixta<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Además de las sentencias de la Corte Suprema Rol N° 21.547-2014 y 21.993-2014, y la R-53-2014, del 2do TA ya vistas, encontramos estos criterios en: R-87-2013 del 2do TA, considerando 7°; R-73-2015 del 2do TA, considerando 10° a 14°.

<sup>95</sup> Artículo 17 N° 8 Ley N° 20.600.

<sup>96</sup> Historia de la Ley N° 20.600, pág. 264. Disponible en el link:

<https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/37272/1/HL20600.pdf>

<sup>97</sup> PAREDES, Christian (2015) “El Acto Administrativo Ambiental como Objeto Mediato de la Acción General de Reclamación de la Ley N° 20.600”. Revista de derecho ambiental FIMA, año VII, N° 7, p. 37.

Las características que debe tener este acto para ser impugnado, es que se debe tratar de una decisión de carácter formal, el acto debe haber sido emitido por cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso 2° del artículo 1 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, dicho organismo debe tener competencia ambiental y el acto debe corresponder a un instrumento de gestión ambiental o encontrarse directamente relacionado a uno<sup>98</sup>. Veamos el desglose de cada uno de los requisitos señalados.

#### 1.1.2.1 Decisión de carácter formal.

El carácter decisorio del acto es central dentro del concepto de acto administrativo, éste debe resolver un caso concreto, es decir, se debe adoptar una decisión definitiva y no un mero consejo acerca de un asunto. Normalmente, las decisiones de la Administración están contenidas en actos con forma de decreto o resolución, aunque esto no sea necesariamente así. Hoy en día, existe cierto consenso en la doctrina y en la jurisprudencia en cuanto a lo fundamental de que el acto contenga una decisión, sin distinguir sobre las formas de estos actos o si este es terminal o un acto trámite. En ese orden de ideas, Paredes es de la opinión de que *“incluso un oficio ordinario o memorándum pueden ser lo suficientemente aptos para contener decisiones administrativas, de manera que al particular siempre cabrá ejercer en su contra la vía impugnatoria administrativa y la vía jurisdiccional”*<sup>99</sup>.

En el año 2016, en el 2° Tribunal Ambiental se discutió la posibilidad de impugnar una consulta de pertinencia. En aquella ocasión se citó el Ordinario N° 131456, de 12 de diciembre de 2013, de la Dirección Ejecutiva del SEA, el cual dispuso que, *“El acto mediante el cual el Servicio de Evaluación Ambiental da respuesta a la consulta de pertinencia de ingreso al SEIA, constituye un acto administrativo, de conformidad a lo establecido en el artículo 3 inciso 6° de la Ley N° 19.880 [...] Atendido a que el acto que da respuesta a una consulta de pertinencia constituye un*

---

<sup>98</sup> PAREDES, Christian (2015) *óp. cit.* p. 42.

<sup>99</sup> PAREDES, Christian (2015). *óp. cit.* p. 41.

*acto administrativo, procede en su contra la interposición de los recursos administrativos de la Ley N° 19.880". En definitiva, se acogió la tesis de que la respuesta a una consulta de pertinencia puede afectar los derechos de terceros y, por ende, ser impugnable.*

#### *1.1.2.2 Emitido por un organismo de la Administración del Estado.*

El artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, establece como uno de los requisitos de la acción que la decisión formal sea emitida por uno de los órganos de la Administración del Estado mencionado en el artículo primero inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Por tanto, es menester revisar lo que indica este inciso:

*"La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".*

Como se desprende de la lectura del citado artículo, la Ley N° 20.600 intenta dar un concepto amplio de "Órgano de la Administración". Con todo, han surgido ciertas dudas sobre casos específicos entre los cuales se citan el Banco Central, las empresas públicas creadas por ley y la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Con respecto a los dos primeros, la duda viene dada por el artículo 2 de la LBPA que, al mencionar el ámbito de aplicación de dicha normativa, no nombra al Banco Central ni a las empresas públicas creadas por ley. La jurisprudencia ha señalado<sup>100</sup> que, si bien los mencionados organismos pueden dictar actos administrativos de carácter ambiental, estos últimos no pueden ser invalidados a través de los procedimientos establecidos en la Ley N°

---

<sup>100</sup> Sentencia Corte Suprema causa Rol N° 8902-2014. Sentencia 2° Tribunal Ambiental causa Rol R-62-2015

19.880, por disposición expresa de la misma, aunque nada obsta a que el mérito de aquellos actos sea revisado conforme a los recursos establecidos en la Ley N° 18.575<sup>101</sup>.

En cuanto al caso de la CONAF, Paredes es enfático al señalar que *“la jurisprudencia administrativa ha sido reiterativa en señalar que, atendida su 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 6° LBGAE y a las que la doctrina ha venido en denominar como “administración invisible”*. En consecuencia, la CONAF no puede dictar actos administrativos, con lo cual sus actos no pueden ser objeto de revisión vía invalidación ambiental.

#### *1.1.2.3 Competencia ambiental del órgano que emite el acto.*

En este punto no ha habido mayor discusión. La competencia ambiental viene dada por el impacto que puede tener el acto en el medio ambiente. Ahora bien, nuestra legislación sectorial define lo que es medio ambiente<sup>102</sup> y lo hace en un sentido amplio, por ende, no lo adscribe únicamente a elementos naturales, sino que también a elementos artificiales y socioculturales, tal como lo prescribe la disposición citada.

#### *1.1.2.4 Acto como instrumento de gestión ambiental o directamente asociado a uno.*

La CEPAL ha definido la gestión ambiental como *“el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental”*<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Se trata del recurso de reposición y reconsideración.

<sup>102</sup> Artículo 2 letra II): Medio Ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

<sup>103</sup> PNUMA- CEPAL. El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe. [En línea]. Santiago de Chile. 1990. P. 73.

El concepto de gestión no ha sido definido en nuestra legislación ni en nuestra jurisprudencia, pese a que son regulados en el Título II de la Ley N° 19.300 a través de los instrumentos de gestión ambiental. Con todo, en la doctrina encontramos la definición de Fernández Bitterlich, que define la gestión ambiental como: *“el conjunto de acciones destinadas a administrar el ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable”*<sup>104</sup>.

La falta de delimitación legal de los instrumentos de gestión ambiental y las definiciones entregadas por la doctrina, llevan a concluir que no están circunscritos sólo a los instrumentos señalados en el Título II de la Ley N° 19.300. *“La respuesta al tema en cuestión no puede ser sino lo más amplia posible: existirían, para el legislador, instrumentos de gestión ambiental regulados y considerados como tales fuera del Título II de la LBGMA”*<sup>105</sup>.

Con todo, es un tema de discusión que aún no ha sido abordado por los tribunales ambientales.

### 1.1.3 Impugnabilidad de actos trámite.

Un punto donde no hay mayor discusión en la doctrina y en la jurisprudencia, pero que vale la pena ser mencionado es la posibilidad de impugnar los actos trámites a través de la invalidación ambiental. Dentro de un procedimiento administrativo se distinguen, por un lado, los actos decisorios o terminales, que son los que deciden la cuestión sometida al conocimiento de la Administración y son naturalmente impugnables. Por el otro lado, se encuentran los actos trámite, que son aquellos que dan curso progresivo al procedimiento y que no siempre son impugnables. El artículo 15 inciso 2° de la Ley N° 19.880 prescribe que estos últimos serán impugnables sólo cuando supongan la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión.

---

<sup>104</sup> FERNÁNDEZ B., Pedro (2013). *“Manual de Derecho Ambiental Chileno”*. Tercera edición, Legal Publishing, Santiago de Chile, p. 185.

<sup>105</sup> PAREDES, Christian (2015) *óp. cit.* p. 51.

Un caso donde esto se pone de relieve es la causa Rol R-5-2013 del 2° Tribunal Ambiental. En dicha causa, el acto que se buscaba invalidar correspondía a la Resolución Exenta N° 894, la cual iniciaba el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y que acogió una solicitud de reserva respecto de antecedentes técnicos correspondientes a las proyecciones de los flujos vehiculares para la etapa de operación del proyecto “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta”. Siendo un acto administrativo y, debido a su cuestionamiento en juicio, era necesario someterlo al test de legalidad. En este caso, el Tribunal señaló que el acto fue mal motivado por la ausencia de ponderación entre acceder a la reserva y respetar la participación ciudadana. Si bien se llegaba a este resultado, aun así, había que analizar si se producía indefensión, de otro modo, el acto sería inimpugnable.

Concluye el Tribunal, que la resolución que dio lugar a la reserva sí produjo indefensión a la comunidad, por limitar la información disponible al público en el marco del procedimiento de participación ciudadana que ha sido considerado clave dentro del SEIA por otorgar mayores grados de justicia distributiva y una mayor legitimidad a los proyectos.

Así como éste, son muchos otros los casos donde lo que se impugna no es el acto terminal como podría ser una RCA, sino que lo que muchas veces se reclama es una resolución que viene dictada dentro de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Conforme se explicó anteriormente y tal como lo establece el propio artículo 15 de la LBPA, los actos trámites son impugnables en virtud de 2 excepciones, ya sea (i) cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento; o (ii) cuando produzcan indefensión.

Estos razonamientos se han sostenido de manera uniforme por los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema. Particularmente, se pueden ver aplicados en los siguientes casos: R - 5 - 2013, 2° TA (considerandos 9° a 15°, y 43°); R - 63 - 2015, 2° TA (considerando 10°); R-10-2013, 2°TA (considerando 6°) confirmada por Rol 21.547-2014; Rol R-11-2013 2°TA,

confirmada por Rol 21.993-2014 (considerando 6°); Rol R-53-2013 2°TA; R-44-2014, 2° TA; R-62-2015, 2° TA; R-99-2016, 2° TA; R-135-2016, 2° TA y R-138-2016, 2° TA, entre otros.

#### 1.1.4 Plazo para interponer la invalidación administrativa y para ejercer la potestad invalidatoria.

El tema que se analizará en el presente subcapítulo es, quizás, el más discutido y el que ha tenido mayor repercusión en el contexto del procedimiento de invalidación ambiental. Lo que llama mayormente la atención de esta larga discusión entre los Tribunales Ambientales, los abogados y la Corte Suprema, es el cambio de criterio por parte de ésta última, lo que ha generado situaciones tan graves como el rechazo por inadmisibilidad de una solicitud de invalidación con un criterio nuevo antes desconocido.

Han sido tres los criterios establecidos por la Corte Suprema y por los Tribunales Ambientales en esta materia. En un primer momento, se estableció la tesis de la debida anticipación para la solicitud de invalidación administrativa, en relación con el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Luego, surgió la tesis de la invalidación impropia, la que será abarcada más adelante en el presente trabajo y abordada en este apartado por cambiar completamente la naturaleza de la invalidación, lo que merecerá un análisis más acabado. Posteriormente, se sostuvo la tesis de ampliación de los plazos por el artículo 26 de la Ley N° 19.880, que ha sido esgrimida en diversos fallos con diferencias de criterios que se desarrollarán a continuación. Y, por último, recientemente se volvió a la tesis de la invalidación impropia. En este apartado, se hablará del primer y tercer período.

El plazo que tiene la Administración para invalidar un acto administrativo está contenido en la Ley N° 19.880, en el primer inciso de su artículo 53, el cual prescribe:

*Artículo 53. Invaldación. 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 jurisprudencia y la doctrina mayoritaria han sostenido sistemáticamente que este plazo de dos años es uno de caducidad y no de prescripción, es decir, es un plazo que atiende sólo al hecho objetivo del paso del tiempo para que se ejerza la acción o derecho dentro de él, sin poder interrumpirse ni suspenderse<sup>106</sup>. Así las cosas, en un primer momento se estableció en diversas sentencias que el plazo para ejercer la potestad invalidatoria es de dos años y que, en consecuencia, si una solicitud de invaldación era presentada sin la debida anticipación para la correcta realización del procedimiento, ésta debía ser declarada inadmisibile.

Para ejemplificar lo anterior, nos detendremos en la causa del 2° Tribunal Ambiental, R-63-2015, en el reclamo en contra de la RCA del Proyecto Hidroeléctrico Achibueno. En este caso, la solicitud de invaldación fue presentada cuando quedaban 12 días hábiles contados desde la publicación del acto que se reclamaba, para que se cumpliera el plazo de dos años del artículo 53 de la LBPA. La sentencia del Tribunal afirma que el plazo aplicable es de caducidad y no de prescripción mediante una serie de citas de doctrina especializada, así como de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso en causa Rol N° 1890- 2012, y de los dictámenes de Contraloría 18.353-2009, 12.391-2008, 35.681-2009, 77.184-2010, 1.088-2011 y 28.097-201. Luego, se analiza si el plazo de 12 días es suficiente para llevar a cabo el procedimiento. Si bien el procedimiento de la Ley N° 19.880 no está regulado en detalle, existen requisitos e instancias mínimas que se deben cumplir, a saber: a) Recepción, solicitud y envío a la oficina: 24 horas; b) Análisis, resolución de admisibilidad, traslado a los interesados y notificación por carta certificada: 3 días hábiles; c) Plazo audiencia al interesado: 5 o 15 días, dependiendo si se sigue el criterio de aplicación de la jurisprudencia o

---

<sup>106</sup> CELIS, Gabriel. (2015). "Acto y procedimiento Administrativo", Editorial El Jurista, Santiago, p. 50.

doctrina, respectivamente; d) Análisis de los antecedentes para luego tomar una decisión y la notificación de la resolución que da fin al procedimiento<sup>107</sup>.

A partir del análisis de los tiempos mínimos que debe tener el referido procedimiento, incluso dentro de un procedimiento expedito y sin dilaciones, se concluyó que los 12 días no eran suficientes para sustanciar el procedimiento. Se hace presente que dicha sentencia fue revocada por la Corte Suprema, por aplicación de la tesis de ampliación de plazos, tema que será abordado más adelante.

Se llegó a las mismas conclusiones en otras sentencias de los Tribunales Ambientales, en las cuales se no se acogieron las reclamaciones amparadas en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, rechazándose las solicitudes de invalidación por ser inadmisibles, ya que fueron presentadas sin la debida anticipación para el desarrollo del procedimiento. A continuación, se señalan todas aquellas en las cuales se habría aplicado el referido criterio: i) R-63-2015, 2° TA: 12 días para el cumplimiento del plazo; ii) R-67-2015, 2° TA: 19 días para el cumplimiento del plazo; iii) R-87-2015, 2° TA: 15 días para el cumplimiento del plazo; iv) R-10-2015, 3° TA: 13 días para el cumplimiento del plazo; y v) Rol 1.890-2012 Corte de Apelaciones de Valparaíso confirmada por la Corte Suprema en causa Rol N° 600-2013.

Como puede apreciarse, el criterio de los tribunales era uno y enmarcaba su decisión en la consagración de los principios de certeza jurídica y estabilidad de las situaciones jurídicas.

Por último, se ha señalado<sup>108</sup> que el transcurso del plazo de dos años no sana el vicio que afecta al procedimiento. En ese sentido, no se puede decir que por el mero transcurso del tiempo el acto se transforma en válido, ya que éste podría atacarse, de acuerdo a las reglas generales, pudiendo intentarse la nulidad de derecho público<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> R-63-2015, del 2° TA, considerandos 39° y 40°.

<sup>108</sup> R-87-2015, 2° TA, considerando 29°, T-63-2015, 2° TA, considerando 44°.

<sup>109</sup> MILLAR, Javier. (2008). "La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno", Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Universidad de Chile, pp. 213 – 215.

Sin embargo, y como se adelantó, esta postura no se mantuvo incólume, recibiendo su primer gran reparo en el año 2015 a través del voto disidente de la Ministra Egnem en el caso “Rupanco”, en el cual se estuvo por acoger el recurso de casación (el voto de mayoría correspondió a la tesis de invalidación impropia) por haberse infraccionado el artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya que en razón de que el Tribunal Ambiental se declaró competente para conocer de la reclamación, pero desestimó la acción basándose en que la solicitud de invalidación fue ejercida en términos de no resultar eficaz, debido a que solamente faltaban 13 días para el término del plazo de 2 años. *“Tal motivación esgrimida es del todo extraña al texto de la disposición en comento y ha significado adicionar exigencias no previstas por el legislador, y ello, por la vía de una interpretación que deja amplio margen a una discrecionalidad desprovista de lineamientos y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué porción o periodo del plazo legal, se considera razonable para admitir a tramitación una petición en tal sentido, lo que genera un alto e inaceptable grado de incerteza jurídica”*<sup>110</sup>.

A este voto disidente le siguieron las sentencias de la Corte Suprema Rol N° 45.807-2016, de fecha 6 de julio y 31.176-2016, de fecha 25 de julio de 2017, que comenzaron a cambiar el paradigma de la invalidación, cristalizando principios como los de impugnabilidad de los actos de la administración, de participación ciudadana<sup>111</sup>, de tutela efectiva de los intereses de los administrados y, principalmente, el de acceso a la justicia ambiental.

Para arribar a esta conclusión, la Corte Suprema hace un análisis de la historia fidedigna de la ley a efectos de resolver las dificultades interpretativas del artículo 53 de la LBPA. En un principio se contempló un plazo de 4 años, lo cual fue motivo de preocupación, ya que generaría incertidumbre hacia los administrados, reduciendo dicho plazo a 2 años. Asimismo, se consagró que la solicitud de invalidación puede ser presentada por petición de

---

<sup>110</sup> Sentencia Corte Suprema causa Rol 11.512-2015, voto disidente.

<sup>111</sup> Sentencia Corte Suprema causa Rol 31.176-2016, considerando 13.

parte, previa audiencia del interesado y no sólo de oficio por la autoridad. Por tanto, dentro de la invalidación existen dos hipótesis, la primera es que la propia Administración inicie de oficio el procedimiento de invalidación, en cuyo caso, dice la Corte, no existen dudas de que se trata de un plazo de caducidad y, por lo tanto, cumplidos los dos años precluye la facultad para invalidar el acto, por no haberse realizado dentro de tiempo.

Sin embargo, respecto a la segunda hipótesis sería diferente, tanto en su configuración como resultado, ya que es la parte interesada la que inicia el procedimiento de invalidación. En este caso, la interpretación sostenida por la doctrina, esto es, que el acto invalidatorio debe dictarse dentro del plazo de los 2 años, no pudiendo emitirse válidamente una vez vencido, corresponde, según la Corte, a una interpretación que produce consecuencias perniciosas que no fueron previstas en la tramitación parlamentaria. En realidad, la discusión se centró en que el administrado no cuenta con el plazo completo para presentar la solicitud de invalidación, sino que tiene el plazo de 2 años, menos el tiempo que la Administración arbitrariamente decida descontarle como tiempo para realizar el procedimiento de invalidación, solución inaceptable para la Corte, por ser una negación del acceso a la justicia dentro del plazo para ejercer una acción.

Esta preocupación ha sido compartida por parte de la doctrina, en ese sentido, Lara y Guerrero señalaron que *“el inconveniente resultante, tratándose de las solicitudes de invalidación presentadas por las personas respecto de las cuales la inacción de la Administración (dentro del plazo de los 2 años), privaría al particular de la posibilidad de retirar el acto del ordenamiento, contraviniendo el principio del nemo auditur propiam turpitudinem allegans”*<sup>112</sup>.

Las soluciones al problema planteado son dos, una es la que se utilizó en los dos fallos antes mencionados, mientras que la otra, es una propuesta planteada por el Ministro Muñoz en los votos de prevención de dichas sentencias. En la primera, lo que se efectúa es citar el

---

<sup>112</sup> LARA y GUERRERO (2011), *óp. cit.*, p. 37.

artículo 26 de la Ley N° 19.880<sup>113</sup>, el cual establece que la Administración puede ampliar, en ciertos casos calificados, los plazos legales para evitar el perjuicio de terceros. En consecuencia, la Administración tiene una vía para abarcar la solución del conflicto dentro de plazo legal y, al mismo tiempo, dar una tutela efectiva de los derechos a las personas. La Corte hace la salvedad de que, incluso en este caso, es imperativo para el ente administrador hacer uso de la facultad. *“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 materia ambiental requiere del 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”*<sup>114</sup>.

La solución del Ministro Muñoz, en su voto de prevención en los fallos de la Corte Suprema Rol N° 45.807-2016 y Rol N° 31.176-2016, viene dada por considerar el plazo como uno de prescripción, y ya no de caducidad, contradiciendo así a casi toda la doctrina y jurisprudencia en la materia, aunque argumentando que esta sería la *“única forma de evitar traspasar a los administrados interesados los efectos de una conducta dilatoria y/o negligente de parte de la Administración”*<sup>115</sup>.

Por último, cabe hacer presente que estos fallos fueron acordados con votos en contra y con votos de prevención, lo que pone de relieve lo poco pacífico que es el tema en la jurisprudencia de nuestros tribunales, así como en la doctrina. Según Cordero: *“Al decidir de ese modo, la Corte comete dos errores: por un lado, transforma un plazo de caducidad —que otorga competencia temporal— en uno meramente procedimental, que son precisamente los que admiten prórroga, y por el otro, su razonamiento tiene consecuencias no sólo en materia ambiental, sino que para la totalidad de los procedimientos administrativos. [...] Es quizá en este ámbito, en donde los efectos pueden ser más severos, porque cuestiona directamente la esencia del plazo legal establecido en*

---

<sup>113</sup> Artículo 26 de la Ley N° 19.880: “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”.

<sup>114</sup> Sentencia Corte Suprema causa Rol 31.176-2016, considerando 13.

<sup>115</sup> Sentencia Corte Suprema causa Rol 31.176-2016, considerando 13

el art. 53 LBPA, respecto del cual, hasta ahora, existía consenso en la doctrina y la jurisprudencia”<sup>116</sup>. El mismo autor señala que esta forma de interpretar la facultad invalidatoria de la Administración genera un incentivo inverso, al entregar un plazo notablemente mayor a los terceros que no participaron del procedimiento en comparación con aquellos que sí lo hicieron.

#### 1.1.5 Límites a la potestad invalidatoria.

Como ha sido comentado previamente en este trabajo, han existido voces que han intentado limitar la invalidación<sup>117</sup>, pero la jurisprudencia administrativa y específico la ambiental han actuado de manera cauta en la materia, reconociendo ciertos límites, aunque no de manera extensa.

Analizando la jurisprudencia ambiental, el límite que mayoritariamente se ha mencionado corresponde al de la buena fe. Dicho principio encuentra su justificación en los principios de certeza y seguridad jurídica, sobre la base de la confianza en el actuar de la Administración<sup>118</sup>.

Se ha recalcado que la Administración debe acudir a la invalidación como *última ratio*, y esto se desprende de los límites de la invalidación, como lo son la convalidación, el reconocimiento de los principios de conservación y trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima, la seguridad jurídica, entre otros<sup>119</sup>. Así, tenemos que el propio Tribunal Ambiental reconoce cuándo debe ser limitado el uso de la potestad invalidatoria.

---

<sup>116</sup> CORDERO, Luis. (2017). “Nuevamente la invalidación ambiental” Consultado en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>

<sup>117</sup> SOTO KLOSS, E. (1996), “Derecho Administrativo, bases fundamentales”, Tomo II, p. 208, Ed. Jurídica de Chile, Santiago.

<sup>118</sup> Sentencia 2° Tribunal Ambiental causa Rol R-5-2013, considerando 5°.

<sup>119</sup> Sentencia 2° Tribunal Ambiental causa Rol R-87-2015, considerando 5°.

El principio de conservación, por su parte, ha sido reconocido por nuestros tribunales como una limitación a la invalidación, en el sentido de que no cualquier vicio tiene el peso para invalidar un acto administrativo. Esto significa que vicios no esenciales pueden ser tolerados por el ordenamiento jurídico, lo que va de la mano, al mismo tiempo, los principios de la buena fe y la seguridad jurídica<sup>120</sup>.

Una de las pocas veces en que se esgrimió un límite a la invalidación como defensa, fue en la causa Rol R-5-2013, del 2° Tribunal Ambiental. En dicha sentencia, el Tribunal rechazó el argumento de la buena fe de terceros, debido a que el proceso de evaluación ambiental aún no había terminado. Además, se previno que, si se acogiera la buena fe de terceros de manera amplia, tendríamos que la sola transferencia de la titularidad de una RCA a un tercero permitiría sanear errores de la Administración. Por otro lado, se deben tener en cuenta algunos elementos a la hora de analizar si el tercero se encuentra actuando efectivamente de buena fe. En primer lugar, si se hace transferencia de la titularidad de una RCA, se presume que dicho tercero sabe, o al menos debió saber, de la existencia de la solicitud de invalidación y, en segundo lugar, que desde que el tercero es notificado respecto de la solicitud de invalidación (en este caso se le había dado un plazo de 10 días para informar), no puede ser considerado un tercero de buena fe.

En suma, se observa que la discusión acerca de los límites de la potestad invalidatoria no se ha dado de manera exhaustiva en el contexto de la invalidación ambiental, sin perjuicio de haberse reconocido ciertos límites.

### **1.2 Régimen recursivo especial Ley N° 20.600 (Teoría del Ministro Pedro Pierry).**

Previo a que se haga referencia a lo medular de este apartado, es pertinente señalar que no se ha discutido en doctrina ni en jurisprudencia, ya sea en los Tribunales Ambientales

---

<sup>120</sup> Sentencia 2° Tribunal Ambiental causa Rol R-5-2013, considerando 46°.

como en los Tribunales Superiores de Justicia, el hecho de que el legislador ha querido dotar a aquellos terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental respecto a la posibilidad de intervenir respecto de un acto que adolecería de un vicio esencial y que el mismo lo estaría afectando, o que dicho tercero tendría algún tipo de interés en él. En efecto, el desarrollo de la discusión se ha centrado principalmente en temáticas procesales, sin detenerse en la regulación contenida en la Ley N° 20.600, la cual contiene una acción general de impugnación en sede ambiental.

En el contexto de la discusión jurisprudencial, ha existido una interpretación distinta a lo tratado anteriormente en el apartado I de este capítulo, configurándose así, una nueva teoría que entendería de forma completamente distinta el artículo en análisis. Dicha interpretación concibe que en la Ley N° 20.600 existiría un régimen recursivo especial, por lo cual, no se podría concebir una aplicación supletoria de la Ley N° 19.880. Por el contrario, habría que interpretar la regulación del artículo 17 N° 8, llevando a cabo una interpretación armónica del ordenamiento jurídico ambiental.

Con fecha 22 de abril del año 2015, la Corte Suprema dictó la sentencia correspondiente al Rol N° 23.000 – 2014<sup>121</sup>, del conocido caso “Piscicultura Calcurrupe I”, en la cual se rechazaron los recursos de casación, en la forma y en el fondo interpuestos. Cabe tener presente que dichos recursos fueron presentados en contra de la undécima sentencia del Tribunal Ambiental de Santiago, desde su instauración. En la referida sentencia, en el voto de prevención del Ministro señor Pedro Pierry, se comienza a elaborar la interpretación, que más tarde se replicaría en varias sentencias de la Corte Suprema y de los Tribunales Ambientales. Dicha interpretación, consigna que el legislador habría contemplado un recurso especial, que se ha denominado por parte de la doctrina y la jurisprudencia como “*invalidación impropia*”.

---

<sup>121</sup> Corte Suprema, caratulado: “Marila Rosicler Castillo Pitripan y Otros contra Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”, Rol N° 23.000 - 2014.

Tal como se ha señalado anteriormente, se podría entender que habría un traslado de la acción contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que corresponde a la posibilidad de poder recurrir ante los tribunales ordinarios de justicia cuando la Administración invalida un acto administrativo, aunque no así cuando, solicitada la invalidación, ésta ha sido negada.

Tal como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria, la invalidación no correspondería a un recurso, sino que se trataría y estaría amparado en el derecho a petición, consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República y el artículo 30 de la Ley 19.880<sup>122</sup>.

Por el contrario, y de acuerdo a la interpretación del Ministro Pierry, se señala que dicha interpretación contradeciría la historia de la Ley N° 20.600, ya que nuestros legisladores han tenido la intención de otorgar un verdadero recurso a los terceros ajenos al procedimiento administrativo ambiental. Referente a lo anterior, se hace necesario revisar la mencionada Historia de la Ley de los Tribunales Ambientales, y citar algunas de sus discusiones:

*“[...] Admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De ese modo, concluyó, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones del tribunal [...] l’”.*<sup>123</sup>

*“[...] Sería preciso, en primer lugar, agotar el recurso invalidatorio previo, porque la competencia del tribunal está dada precisamente para intervenir después de la decisión administrativa*

---

<sup>122</sup> NÚÑEZ GÓMEZ, Álvaro. (2016). “Estudio de la Invalidación Administrativa Dentro del Sistema de Impacto Ambiental y el Contencioso-Administrativo en los Tribunales Ambientales”. Tesis de Pregrado, Universidad de Chile, Santiago, p. 204.

<sup>123</sup> Página 265, Historia de la Ley N° 20.600, disponible en: [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/4429/HLD\\_4429\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4429/HLD_4429_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

*definitiva; la competencia del tribunal, reiteró, surge precisa e inevitablemente, después de agotar la vía administrativa*<sup>124</sup> [...]”.

Asimismo, se argumenta que la invalidación en comento no podría corresponder a la regulación contenida en la Ley N° 19.880, en razón de lo regulado en el inciso final del artículo en cuestión: *“En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”*. Por tanto, se concluye que la mención expresa a la regulación de la invalidación de la referida ley, sólo se justifica *“tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero del mismo número”*.<sup>125</sup>

Posteriormente, el Ministro Pierry señala que será necesario distinguir entre la invalidación impropia y la invalidación propiamente tal, regulada esta última en la Ley N° 19.880. Indica que, aquella contemplada en el artículo 53 de la LBPA, siempre será procedente cuando la Administración, dentro del plazo de 2 años, invalide un acto administrativo, ya sea de oficio o a petición de parte. Aunque no será así cuando se haya solicitado la invalidación a petición de parte, y la Administración no decida invalidar el acto administrativo, porque corresponde a una facultad de la Administración y no a un recurso. Una de las diferencias existentes, radicaría en el tribunal competente para conocer del recurso interpuesto en contra de una resolución que invalidara el acto administrativo, correspondiendo al Tribunal Ambiental. Asimismo, otra de las diferencias sería el plazo para interponer la solicitud de la invalidación.

A su vez, señala que la otra invalidación, *“la invalidación recurso”*, corresponde a *“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”*. Al respecto, el profesor Luis Cordero, en una columna de opinión del Mercurio Legal, siguiendo el mismo lineamiento, sostiene que

---

<sup>124</sup> Ídem, página 266.

<sup>125</sup> Página 19, de la sentencia de la Corte Suprema Rol N° 23.000-2016.

*“La tesis central del Congreso, al establecer una norma de este tipo, fue transformar a la invalidación en una especie de reclamo de ilegalidad general, con agotamiento de la vía administrativa previa, para todas aquellas hipótesis en que no existiera un medio de impugnación regulado para actos administrativos ambientales vinculados a un instrumento de gestión ambiental, que permitiera por esa vía acceder a una jurisdicción contenciosa especial como la que se creaba”.*

Tal como se indicó anteriormente, la invalidación correspondería a un reclamo general de ilegalidad en contra de un acto administrativo vinculado a un instrumento de gestión ambiental, tal como una RCA. Ahora bien y consecuentemente con lo estipulado previamente, corresponde referirse al plazo para interponer la invalidación y los legitimados activos al respecto.

Sobre esto último, el Ministro en cuestión señala que en esencia la acción se habría contemplado para aquellos terceros que no participaron del procedimiento administrativo ambiental. En relación al plazo, sostiene que es indudable que no correspondería a 2 años, tal como ocurre para la invalidación regulada en la Ley N° 19.880. Por el contrario, establece que se trataría de un plazo mucho más breve que correspondería a 30 días. Al respecto, en la sentencia correspondiente al Rol N° 23.000 – 2014, se señala lo siguiente: *“interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N° 19.300, como por ejemplo, en materia de recursos administrativos, en los artículos 20 inciso primero; 24 inciso final; 25 quinquies inciso final, y 30 bis inciso penúltimo”*<sup>126</sup>.

Por otro lado, la sentencia aludida postula que también estarían legitimados activamente los responsables del proyecto o los terceros que participaron del procedimiento de evaluación ambiental, pero en cuyo caso no correspondería a un reclamo invalidatorio,

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, página 23.

sino que se trataría de una *“reposición del acto administrativo, en cuyo caso podría sostenerse que el plazo es el contemplado en la Ley N° 19.880, artículo 59, que es de cinco días”*<sup>127</sup>.

Como último argumento, para establecer que la regulación del artículo 17 N° 8 correspondería a un régimen recursivo especial que comprende un plazo de 30 días para su interposición, se fundamenta que, tanto el responsable del proyecto como aquellas personas que realizaron observaciones en una participación ciudadana, ya ejercieron las acciones contencioso administrativas o bien dejaron transcurrir los plazos. En consideración a lo anterior, señala el Ministro que *“no tiene sentido que pueda la Administración volver, de oficio o a petición de parte, sobre lo mismo, en que ya hubo pronunciamiento o en que se dejaron transcurrir los plazos de los recursos correspondientes, siempre de treinta días, sin interponerlos”*<sup>128</sup>. Para finalizar, se expone que el reclamo ante el Tribunal Ambiental, se podría interponer, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación.

La comprensión del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, concebida como una invalidación impropia y que constituye un régimen recursivo especial, ha sido replicado de manera casi exacta en una serie de sentencias del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, a saber, en el Rol R-31-2016<sup>129</sup> y en el Rol R-41-2016<sup>130</sup>, entre otros,. Así como también en las siguientes sentencias de la Corte Suprema: i) Rol N° 11.512 – 2015; ii) Rol N° 16.263 – 2015; y también, en los votos en contra de la sentencia Rol N° 31.176 – 2016, de la Ministra María Eugenia Sandoval y del Fiscal Subrogante Juan Eduardo Sáez.

Cabe señalar que recientemente, con fecha 25 de junio de 2018, la Corte Suprema dictó la sentencia en la causa Rol N° 44.326 – 2017<sup>131</sup>, en la cual se rechazaron los recursos de

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, página 23.

<sup>128</sup> *Ibidem*, página 25.

<sup>129</sup> 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol 31-2016, sentencia de fecha 01 de julio de 2016, caratulado: “Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región”.

<sup>130</sup> 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol R - 41-2016, sentencia de fecha 01 de julio de 2016, caratulado: “Comunidad Indígena Tralcao Mapu y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Río”.

<sup>131</sup> Corte Suprema, Rol 44.326 – 2017, sentencia de fecha 25 de junio de 2018, caratulado: “Agrícola Ancali Limitada con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental VIII Región Del Biobío”.

casación en el fondo interpuesto por Agrícola Ancalí, en contra de la sentencia del 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol R – 54 – 2017<sup>132</sup>. Dicho tribunal rechazó la reclamación interpuesta por la empresa, en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental del Biobío, que calificó favorablemente el proyecto “Central Hidroeléctrica Frontera”.

La sentencia de la Corte Suprema, volvió a hacer presente la teoría de la invalidación impropia al aplicarla al caso en cuestión y, al establecer que la regulación de la Ley que crea los Tribunales Ambientales estipula una *invalidación recurso*, el cual debe ser interpuesto en el plazo de 30 días, ante el órgano que dictó el acto administrativo. La sentencia en comento, en primer lugar, se refirió a la distinción entre la acción contenida en el artículo 17 N° 8 y la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880:

*“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. Se trata, entonces, de un recurso diferente a la invalidación establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880”.*

En segundo lugar, se definen los alcances de ambas acciones, tanto la “invalidación impropia”, como la invalidación propiamente tal.

#### Invalidación propiamente tal:

---

<sup>132</sup> 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol R - 54 – 2017, sentencia de fecha 8 de noviembre de 2017, caratulado: “Agrícola Ancali Limitada con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental VIII Región Del Biobío”.

*“Esta última siempre es procedente, esto es, la Administración, en el plazo de dos años y de acuerdo con el artículo 53 de la Ley N°19.880, podrá siempre, de oficio o a petición de parte, “invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado”. Si es a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si invalida, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53 ya citado. La diferencia está en que aquí el recurso no es ante “los Tribunales de Justicia” como está en el artículo 53, sino ante el Tribunal Ambiental, atendida la competencia que le señala el artículo 17 N° 8, y en el plazo de 30 días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación “normal” es el plazo y el tribunal competente.*

#### 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 [...]”. “[...] Esta acción 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 el reclamo, o porque lo rechazó”.*

Por último, se establece quienes son los legitimados activos para interponer cada una de las acciones en sede administrativa:

*“En conclusión, existen dos tipos de invalidación: la general de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, 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”*

Cabe agregar que la 3° Sala de la Corte Suprema no estuvo compuesta por los Ministros Pedro Pierry<sup>133</sup>, a quién se le atribuye la teoría invalidación impropia, como así tampoco por el Ministro Sergio Muñoz, a quién se le atribuye la interpretación referente a la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, y la aplicabilidad del artículo 26 de dicha ley, en el caso de que se presentara una solicitud de invalidación cercana a cumplirse el plazo de 2 años. Por el contrario, la Sala mencionada estuvo compuesta por los Ministros: María Eugenia Sandoval; Carlos Aránguiz; Arturo Prado; así como por los Abogados Integrantes: Jean Pierre Matus y Diego Munita<sup>134</sup>.

Para finalizar este capítulo, es del caso señalar que, a pesar de que existen muchos autores que coincidan con la jurisprudencia mayoritaria respecto a la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, éstos han sido muy críticos en relación al extenso plazo que contempla el artículo 53 de la referida Ley, *“la perspectiva favorable para el actor será el plazo de invalidación, el cómo se sabe es de dos años, sin embargo, ello trae un problema de falta de certeza en la estabilidad del acto administrativo de carácter ambiental para aquél que esté disfrutando de sus efectos, en caso de que ellos le sean favorables”*<sup>135</sup>.

Tal como se constata anteriormente, a pesar de que correspondería aplicar el plazo de 2 años de la Ley N° 19.800, este sería muy holgado y extenso, ya que se solicitaría la revisión, por medio de la invalidación, de un acto administrativo de carácter ambiental. Posteriormente, se podría accionar judicialmente ante los Tribunales Ambientales, lo que podría significar, muchas veces, la extensión del juicio a un par de años. Conforme a lo anterior, existiría un plazo de incertidumbre mucho mayor al aplicar supletoriamente la

---

<sup>133</sup> El año 2016, el Ministro Pedro Pierry Arrau cumplió el límite de edad para ocupar el cargo de Ministro de la Corte Suprema, sin embargo continuaría ejerciendo dicha labor como abogado integrante hasta el año 2021.

<sup>134</sup> En el pasado, los Ministros Prado y Aránguiz habrían sostenido interpretaciones diferentes, por lo que fue incluida una prevención de parte de éstos: *“Se previene que el Ministro señor Aránguiz y el Ministro señor Prado, en decisiones anteriores Rol CS N°45.807-2016 y N°31.176-2016 manifestaron una opinión distinta, en orden a que el término de que disponen los terceros absolutos para solicitar la invalidación en sede administrativa sería de dos años, plazo contemplado en el artículo 53 de la Ley N°19.880. Sin embargo, un nuevo y mejor estudio de los antecedentes los lleva al convencimiento de que la postura plasmada en el presente fallo es la correcta, en virtud de los argumentos largamente señalados en el cuerpo de esta decisión Énfasis agregado].*

<sup>135</sup> BERMÚDEZ, Jorge (2014), *óp. cit.*, p. 538.

referida ley, lo cual es aplicable tanto para el responsable del proyecto, la comunidad aledaña, así como también para todos los posibles afectados no comprendidos en las hipótesis anteriores.

## **2. Invalidación judicial.**

En este apartado se hará referencia a la tramitación judicial, regulada expresamente en los artículos 17 N°8 y 18 N° 7 del Ley N° 20.600.

De acuerdo a la normativa mencionada, 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”*. A continuación, el mismo artículo establece el término para interponer la acción *“será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”*.

Como puede observarse, los tribunales de justicia se han referido a la tramitación judicial de la acción en comento, destacando 4 criterios que merecen su análisis:

### 2.1 Legitimados activos para interponer la acción ante los Tribunales Ambientales

El artículo 18 N° 7 regula quienes son aquellos legitimados activamente para interponer la acción:

- i) quien hubiese solicitado la invalidación administrativa; o
- ii) el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

Respecto al primero de estos, *“existe una vinculación directa entre el procedimiento administrativo de invalidación y la ulterior reclamación”*<sup>136</sup>, ante los Tribunales Ambientales. No ha habido mayor discusión sobre su interposición, ya que basta con analizar que correspondan a las mismas personas, las que han comparecido solicitando o interponiendo la invalidación, para comprender si se encontrarían legitimadas activamente ante el Tribunal Ambiental. Sobre este tema, los autores se han detenido más bien en la tramitación administrativa, tal como se señaló anteriormente -ver infra A.I.1- en lo referente a la aplicabilidad del artículo 21 de la Ley N° 19.880, relativo a *“la definición amplia de interesados que puede solicitar la invalidación”*<sup>137</sup>.

En cuanto al segundo, es decir, el directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento en cuestión, resultará más complejo establecer su legitimación, ya que se deberá demostrar de qué manera, la resolución referida, afecta directamente a quien interpone la reclamación ante los tribunales especializados, exigiéndose una cercanía inmediata con el acto que se pretende invalidar. Dentro de la doctrina, se han establecido ciertos criterios o parámetros para establecer dicha relación de afectación, *“comprobar esta relación de proximidad es identificar a los destinatarios del acto administrativo invalidado. En este sentido, no habría inconveniente en reconocer al directamente afectado si nos ponemos en el supuesto de la invalidación de una resolución de calificación ambiental; el titular del proyecto informado favorablemente estará legitimado para impetrar al tribunal ambiental competente la rehabilitación de la resolución de calificación ambiental que informa favorablemente su proyecto o actividad”*<sup>138</sup>.

En ese sentido, en aquellos actos administrativos terminales que tengan claros sus destinatarios, probablemente será fácil la comprobación e identificación de los futuros afectados directos por ellos. *A contrario sensu*, en caso de actos trámites, cuyos efectos

---

<sup>136</sup> JARA y NÚÑEZ. (2017). “El nudo gordiano de lo contencioso – administrativo ambiental: la invalidación administrativa. Revista de Derecho Ambiental. Año V N° 8. pág. 139.

<sup>137</sup> BERMÚDEZ, Jorge (2014), *óp. cit.*, p. 540.

<sup>138</sup> JARA y NÚÑEZ. (2017) *óp. cit.* p.139.

jurídicos no sean tangibles, será compleja la tarea de reconocer los destinatarios y así, poder comprobar quienes serán los legitimados activos para interponer la acción judicial.

Con todo, es importante señalar que en la mayoría de los casos en cuestión, salvo en el Rol R – 73 – 2015 (acumulada con R – 74 – 2015)<sup>139</sup> del 2° Tribunal Ambiental de Santiago, entre otros, la reclamación judicial fue interpuesta por aquellos que solicitaron la invalidación administrativa.

## 2.2 Plazo para interponer la reclamación judicial

Uno de los asuntos que más preocupa a juristas, dice relación con los plazos para interponer las correspondientes acciones. Tal como se señaló anteriormente, y uno de los temas que han sido mayormente discutidos en la jurisprudencia revisada, ha sido el plazo para interponer la invalidación en sede administrativa.

A pesar del tenor literal de la regulación del plazo para la interposición de la reclamación ante los Tribunales Ambientales, en un principio, existieron ciertos problemas para definir si correspondía aplicar la regla general del derecho común, del procedimiento civil, o bien, del procedimiento administrativo. La regulación en cuestión se encuentra contenida en la segunda parte del inciso primero del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, *“El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”*.

Las diferentes interpretaciones de la normativa señalada han sido aplicadas solamente ante el 2° Tribunal Ambiental de Santiago, ya que ante el 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, se ha seguido la tesis de plazo judicial, es decir, que los días hábiles corresponden de lunes a sábado.

---

<sup>139</sup> 2° Tribunal Ambiental de Santiago, Rol R – 73 – 2015, sentencia de fecha 8 de noviembre de 2016, caratulado: Herman Pacheco Patricio Edgardo y otros / Ministerio del Medio Ambiente ( Res. Ex. N° 516, de 23 de junio de 2015).

El Tribunal Ambiental de Santiago señaló que se debía aplicar la regla subsidiaria del artículo 50 del Código Civil<sup>140</sup>, no existiendo días inhábiles al respecto, por lo que muchas acciones fueron declaradas extemporáneas por haber transcurrido el plazo de 30 días corridos. En uno de los casos más icónicos, corresponde al Rol R-35-2014<sup>141</sup> (acumulado con los roles R-37-2014 y R-60-2015), en el cual se declaró inadmisibile la reclamación respectiva en razón de que se habría *“vencido el término de 30 días corridos contenido en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, para ocurrir ante esta Magistratura”*. En contra de la decisión del Tribunal, se presentó un recurso de apelación y la Corte de Apelaciones, en su sentencia de fecha 4 de noviembre de 2014, determinó que *“al reclamarse de aquella (se hace referencia a una resolución de la Administración), ante el órgano jurisdiccional, y todo lo relativo a su tramitación y posterior alzada o casación se deberá tramitar en base a plazos que son de días hábiles, contados de lunes a sábado”*<sup>142</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el referido tribunal insistió en la tesis del cómputo de días corridos y, en la causa Rol R-67-2015, la acción de reclamación se declaró inadmisibile por considerarse extemporánea<sup>143</sup>. Esto último fue apelado, sin embargo, la Corte de Apelaciones confirmó la resolución de inadmisibilidat reclamada, aplicando la misma tesis de días corridos. En contra de lo anterior, se interpuso un recurso de casación, el cual fue rechazado por estimarse que la resolución en cuestión no correspondería a aquellas contempladas en el artículo 26 de la Ley N° 20.600. A pesar de aquello, *“mediante las facultades de oficio que tiene la Corte Suprema la sentencia aclaró que para el cómputo del plazo para reclamar ante la judicatura ambiental deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley N° 19.880, en razón a que la*

---

<sup>140</sup> Art. 50 del Código Civil: En los plazos que se señalaren en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República, o de los tribunales o juzgados, se comprenderán aun los días feriados; a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así, pues en tal caso no se contarán los feriados.

<sup>141</sup> 2° Tribunal Ambiental de Santiago, Rol R-35-2014 (R-37-2014 y R-60-2015), caratulado: Sánchez Pérez Sandra con Director Ejecutivo de Evaluación Ambiental.

<sup>142</sup> Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Ambiental N° 1 – 2014, Considerando 7°.

<sup>143</sup> 2° Tribunal Ambiental de Santiago, Rol R-67-2015, caratulado: *“Comité de Adelanto Los Molles y otros / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso (Resolución Ex. N° 89, del 13 de marzo de 2015)”*

*resolución reclamada tiene el carácter de un acto administrativo y su notificación es parte de un procedimiento de tal carácter*<sup>144</sup>.

Con todo, el 2° Tribunal Ambiental de Santiago dictó el Acta de Sesión N° 35 – 2016, en el cual se acordó lo siguiente:

*“Primero: Que los plazos de las acciones contempladas en los numerales 1), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, constituyen plazos de días hábiles administrativos, entendiéndose por inhábiles los días sábados, domingos y festivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado”.*

En consideración a lo desarrollado previamente, la comprensión de los plazos y que normativa aplicar dependerá de cuál de los Tribunales Ambientales es el competente para interponer la reclamación respectiva. En el caso del 2° Tribunal Ambiental de Santiago, los días hábiles serán de lunes a viernes y, en el 3° Tribunal Ambiental de Valdivia, corresponderá aplicar la teoría de los plazos judiciales, siendo hábiles los días de lunes a sábado. Respecto al 1° Tribunal Ambiental de Antofagasta, está por verse que ocurrirá, ya que solamente se han presentado reclamaciones en virtud del artículo 17 N° 3, N° 5 y N° 6.

### 2.3 Agotamiento de la vía administrativa

Acorde a lo mencionado a lo largo de este trabajo, previo a interposición de la acción contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, se debe interponer la invalidación en sede administrativa. Posteriormente a la tramitación en dicha sede, se interpone la reclamación referida *“en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación”*. A diferencia de lo que ocurre en la Ley N° 19.880, sólo se podrá revisar la decisión de la Administración ante un Tribunal de Justicia, cuando se haya invalidado el acto

---

<sup>144</sup> JARA y NÚÑEZ. (2017) *óp. cit.* p. 139.

administrativo, *“El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”*<sup>145</sup>.

Con fecha 26 de junio de 2014, la Corte Suprema dictó la primera sentencia referida a la acción en análisis, correspondiente al Rol N° 7451-2013<sup>146</sup>. En ella se refirió respecto a este requisito en particular y determinó que, una vez iniciada la alegación de las resoluciones en un procedimiento contencioso administrativo ante el Comité de Ministros, éstas deberán ser resueltas, para posteriormente intentar la vía judicial ante los Tribunales Ambientales y luego ante la Corte Suprema, no pudiendo accionar por otras vías, ya que la revisión de éstas aún se encontraría pendiente en el procedimiento administrativo<sup>147</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, tanto los Tribunales Ambientales como la Corte Suprema, han entendido que solamente será necesario haber intentado, previamente, la invalidación ante el órgano que dictó el acto administrativo que se pretende anular y, de esta manera, se podrá interponer la referida acción en contra de la resolución que resuelva el procedimiento, siendo que ésta haya acogido la invalidación, la haya rechazado, o bien, que no se haya admitido a trámite.

En ese sentido, no será necesario el agotamiento de la vía administrativa, sino que sólo *“basta el conocimiento previo de la Administración, sin necesidad de agotar las vías de impugnación según se ha resuelto en sentencias de la Corte Suprema de Roles de Ingreso N° 483-2014 y 30.324-2014”*<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

<sup>146</sup> Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, sentencia de fecha 26 de junio de 2014, caratulado: *“Reiss Reenwood Sergio Isidoro con Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental”*.

<sup>147</sup> Considerandos 7° a 11° de la sentencia de reemplazo del Rol N° 7451-2013, de la Corte Suprema.

<sup>148</sup> JARA y NÚÑEZ. (2017) *óp. cit.* p. 132.

### 3. Situación actual de la acción judicial.

Actualmente existen una serie de juicios que se encuentran pendientes de resolución y con la incertidumbre sobre cuáles serán los criterios y la teoría que se aplicará al caso en específico. En razón de lo anterior, en la causa Rol N° 12803 – 2018<sup>149</sup>, la Dirección Ejecutiva del SEA interpuso una solicitud, regulada en el artículo 780 del Código Civil<sup>150</sup>, para que el Pleno de la Corte Suprema conozca el recurso de casación en el fondo y se pronuncie finalmente respecto a las distintas interpretaciones<sup>151</sup> que han existido en lo referente al artículo 17 N° 8 de la LTA. Con fecha 10 de agosto, las partes presentaron un escrito solicitando la suspensión de común acuerdo, a lo cual la Corte Suprema accedió, suspendiendo el procedimiento hasta el día viernes 28 de septiembre de 2018.

Por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, en el mediano a largo plazo, es probable que la regulación del artículo 17 N° 8 de la LTA se vea modificada, ya que con fecha 31 de julio de 2018 el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley para modernizar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>152</sup>, el cual modifica la LBGMA, la Ley Orgánica de la SMA y la LTA.

Específicamente, el proyecto de ley propone la eliminación del referido artículo 17 N° 8, que regula la invalidación, el cual ha suscitado una gran discusión tanto judicial como doctrinaria. Esta eliminación traería aparejada la desaparición de la potestad invalidatoria en

---

<sup>149</sup> Corte Suprema, Rol N° 12803 – 2018, caratulado: “Cortes Paredes Darío Ernesto con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta”.

<sup>150</sup> Artículo 780 del Código Civil. Interpuesto el recurso de casación en el fondo, cualquiera de las partes podrá solicitar, dentro del plazo para hacerse parte en el tribunal ad quem, que el recurso sea conocido y resuelto por el pleno del tribunal. La petición sólo podrá fundarse en el hecho que la Corte Suprema, en fallos diversos, ha sostenido distintas interpretaciones sobre la materia de derecho objeto del recurso.

<sup>151</sup> En el escrito en cuestión, se alega que la Corte Suprema ha sostenido diferentes criterios:

- i) Criterio de la invalidación propia e impropia, en relación a la acción de reclamación del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600;
- ii) Plazo de caducidad del artículo 53 de la Ley N°19.880, resolviendo en algunos casos, que dicho plazo debe ampliarse, y en otros, lo contrario.

<sup>152</sup> Boletín N° 11952-12, proyecto de ley titulado: “Moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, disponible en:

[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=12458&tipodoc=mensaje\\_mocion](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=12458&tipodoc=mensaje_mocion)

el SEIA, y sería una forma de restringir el acceso de las comunidades a la justicia. Sin embargo, en el Mensaje del Proyecto de Ley, se establece que la regulación propuesta tendría como objetivo un *“acceso igualitario a la justicia ambiental”*. Para ello se propone la creación de un *“recurso de reclamación directo ante los tribunales ambientales, para cualquier persona que se sienta directamente afectada en un interés legítimo ambiental, de carácter específico, producto de la dictación de una resolución de calificación ambiental”* y *“se permite recurrir de reclamación ante cualquier acto administrativo de carácter ambiental en donde la ley que regule dicho instrumento establezca un reclamo de ilegalidad”*.

En reemplazo del artículo 17 N° 8 de la LTA, el proyecto de ley propone lo siguiente:

*“8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que califique favorablemente un determinado proyecto o actividad, de acuerdo a las causales contempladas en los artículos 16 y 19 de la ley N° 19.300. Podrá interponer la reclamación cualquier persona natural o jurídica directamente afectada en un interés legítimo ambiental de carácter específico, ya sea individual o colectivo, en el plazo de 30 días. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Dirección Macrozonal. Si el proyecto hubiere sido calificado por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, será competente el Tribunal Ambiental correspondiente a la macrozona centro.*

En consideración a los últimos acontecimientos desarrollados previamente, en sede judicial, en el corto plazo, se conocerá el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema respecto a la aplicación de la actual normativa de la invalidación ambiental regulada en el artículo 17 N° 8 de la LTA.

Por último, en sede legislativa, en el mediano a largo plazo, se podría modificar la regulación referida, zanjando definitivamente la problemática específica y *“resolviendo las controversias suscitadas con la dictación de la ley N° 20.600 al respecto, relativas al criterio jurisprudencial de la invalidación propia e impropia”*.

## CONCLUSIONES

El acceso a la justicia ambiental y la certeza jurídica son dimensiones que debiesen estar configuradas y reguladas en toda la normativa respectiva, teniendo reglas claras al respecto. La regulación contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no se ha caracterizado por plasmar los principios citados, sino más bien ha complejizado la tramitación del recurso de invalidación ante los Tribunales Ambientales, así como la certeza que debiesen tener los titulares de proyectos, una vez obtenida su aprobación ambiental.

Al respecto han existido 2 grandes teorías en la aplicación del referido recurso, las cuales también han sido configuradas en diferentes criterios que aún no han sido unificados. Por una parte, se ha establecido que la regulación contenida en la Ley N° 19.880 aplicaría supletoriamente, por lo que se podría solicitar la invalidación de un acto administrativo por el plazo de 2 años, teoría que contiene un tiempo muy extendido que no da seguridad a las inversiones que se llevan a cabo por medio de actividades o proyectos que ingresan al SEIA. Por otro lado, existe la teoría de la invalidación impropia que establece que existiría un régimen recursivo especial contenido en la Ley N° 20.600, teoría que postula que la *invalidación recurso* se puede interponer en el plazo de 30 días. Al respecto, se puede señalar que corresponde a un plazo muy acotado para aquellos terceros interesados en la actividad o proyecto, término restrictivo para efectos de comprender y analizar las implicancias de éste.

En conclusión, la deficiente regulación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 ha generado las problemáticas que se desarrollaron a lo largo del presente trabajo y que no se podría configurar y sostener que su aplicación ha hecho prevalecer el principio de acceso a la justicia en el marco del principio participativo, y la tutela efectiva de ésta, en desmedro de la seguridad jurídica que supondría dejar firmes los actos dictados por la Administración. Sino más bien producto de la jurisprudencia vacilante se ha generado incertidumbre en todos los involucrados en la problemática, lo cual impide un real acceso a la justicia y una disminución

en la confianza del sistema jurídico, en razón de la imprevisibilidad de lo que se fallará por los tribunales de justicia.

En ese orden de ideas, lamentablemente el Poder Judicial ha tenido que crear estas teorías debido a que no se reguló expresamente el procedimiento de invalidación y que, por medio de una regla de competencia a los Tribunales Ambientales, se pretendió consagrar una acción que debía estar regulada expresamente, con todos los criterios definidos, tanto en sede administrativa como judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, en el corto plazo se debiera conocer el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema respecto a su interpretación de la acción general de reclamación ambiental contenida en la Ley N° 20.600. Si bien lo anterior ayudaría a comprender cuál podría ser la interpretación de la mayoría de los ministros del Tribunal Superior de Justicia de nuestro país, quedará la incertidumbre si dicho pronunciamiento será adoptado por los Tribunales Ambientales y por la 3° Sala de la Corte Suprema, ya que tal como establece el artículo 3 inciso 2 del Código Civil, las sentencias en nuestro sistema legal no tienen fuerza obligatoria más allá del procedimiento en el cual son dictadas. Por ende, y ejemplificando la problemática, si el Pleno fallara en favor de la teoría de la invalidación impropia, en el futuro, podrían seguir existiendo sentencias de los Tribunales Ambientales referidas a aplicación de la supletoriedad de la Ley N° 19.880.

Con todo, la regulación en comento, que tantas complejidades ha traído aparejada, podría tener sus días contados debido a que el Proyecto de Ley “Modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” tiene como uno de sus objetivos eliminar el numeral 8 del artículo 17 y, en definitiva, dejar sin efecto la potestad invalidatoria en el SEIA.

## ANEXO: FICHAS DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

### FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 5 – 2013 RUTA DE LA FRUTA

#### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 5 – 2013, del Segundo Tribunal Ambiental.

Caratulado: REISS GREENWOOD SERGIO ISIDORO CON DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO DE EVALUACION AMBIENTAL.

Reclamación: Solicitud de invalidación artículo 17 N° 8.

Resoluciones impugnadas:

1. Resolución Exenta N° 0254, de fecha 22 de marzo, de 2013, del Director Ejecutivo del SEA, que rechazó la invalidación de los siguientes actos administrativos: (i) ICSARAS N° 1 y 2, y (ii) Resolución Exenta N° 894, del Director Ejecutivo del SEA, que accedió a la petición de reserva de información presentada por el MOP, y que finalmente fue rechazada mediante Resolución Exenta N° 0254 del Director Ejecutivo del SEA.
2. Resolución Exenta del Director Ejecutivo del SEA N° 0255 de 22 de marzo de 2012 (RCA del Proyecto “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta).

#### 2. Antecedentes:

- (i) Con fecha 22 de noviembre de 2011, mediante R.E N° 894 se acogió una solicitud de reserva respecto de los antecedentes técnicos correspondiente a las proyecciones de los flujos vehiculares para la etapa de operación del Proyecto, contenidos en los Anexos C y D relativos a los estudios de calidad de aire y ruido. Con dicha gestión, el titular del Proyecto preparó el inicio del proceso de evaluación ambiental del Proyecto. Con fecha 24 de noviembre de 2011, se ingresó el EIA del proyecto al SEIA con la reserva mencionada.
- (ii) Con fecha 15 de marzo de 2012 y 5 de octubre de 2012, fueron dictados los ICSARAs N° 1 y 2, correspondientemente, a los cuales le siguieron las Adendas respondiendo a dichos actos administrativos.
- (iii) Durante el período de evaluación, el Reclamante formuló diversas observaciones al EIA en el marco del proceso de participación ciudadana, a saber: 1) omisión efectuada por el EIA de los impactos generales sobre el Sector Rosario, comuna de Peumo. 2) falta de información esencial o relevante que no podía ser subsanada por aclaraciones,

rectificaciones o ampliaciones. 3) no acreditación del cumplimiento de normas aplicables a los PAS del Título VII del RSEIA. 4) no ofrecer medidas de mitigación, compensación y reparación. 5) ilegalidad de la declaración de reserva de información.

- (iv) Con fecha 30 de octubre de 2012, Sergio Reiss solicitó al Director Ejecutivo del SEA la invalidación de los 2 actos administrativos anteriormente señalados (ICSARAS y la R.E N° 894). Dicha solicitud fue rechazada por la Resolución Exenta del Director Ejecutivo del SEA N° 0254 de 22 de marzo de 2013.

### **Reclamación:**

Con fecha 15 de mayo de 2013, Sergio Reiss interpuso la reclamación en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, ante el 2° Tribunal Ambiental en contra de la R.E N° 0254 (rechazó la invalidación de 2 actos administrativos) y de la R.E N° 0255 (RCA del Proyecto), ambas de fecha 22 de marzo de 2013.

Con fecha, 16 de mayo de 2013, se admitió a trámite la reclamación en cuestión. El día 19 de junio del mismo año, se efectuó la vista de la causa con los alegatos del Reclamante y del Director Ejecutivo del SEA.

El 20 de junio de 2013, el tribunal decidió, como medida para mejor resolver, solicitar que se complementara el expediente administrativo de evaluación ambiental del Proyecto y remitieran los Anexos C y D del EIA, objetos de reserva, antecedentes que fueron efectivamente entregados al Tribunal el día 26 de junio.

### **Argumentos parte reclamante:**

Sergio Reiss funda su reclamación en las 3 alegaciones principales:

I) Se evaluó el Proyecto careciendo de información relevante o esencial, procediendo el SEA a dictar los ICSARA's N° 1 y N° 2. Se señaló que en razón de que las obras físicas de las "Áreas Generales de Servicios" y la ubicación de las plazas de peaje, serían definidas posteriormente por el Titular del Proyecto, dicha información sería esencial y relevante para la evaluación del Proyecto, lo cual contravendría con lo exigido por el artículo 12 letra c.2 del RSEIA. A diferencia de lo considerado por el SEA, que señaló que dicha ausencia de información, si podía ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones.

El Reclamante consideró que dicha exclusión de información iría en contra del principio preventivo, que implica necesariamente evaluar de manera conjunta dichas áreas de servicio y no a posteriori. De acuerdo al Reclamante, lo que jurídicamente procedía era la dictación de una resolución de término anticipado, de acuerdo al artículo 15 bis de la Ley N° 19.300.

II) Que el titular fraccionó el Proyecto contraviniendo el artículo 11 bis de la Ley 19.300. Se argumentó lo anterior, en razón de la exclusión de las Áreas Generales del Proyecto, así mismo con el ingreso, de al menos, 4 DIA's para la evaluación de la extracción de áridos que tendrían directa relación con el Proyecto. Dicha situación impediría la evaluación de los impactos totales generados, distribuyéndolos artificialmente a través de 2 o más proyectos, impidiendo evaluar los impactos acumulados y sinérgicos del proyecto en su totalidad.

III) Que la Dirección Ejecutiva del SEA accedió de manera ilegal a la solicitud de reserva de información infringiendo el artículo 56 del RSEIA. Los antecedentes de la reserva se refieren a las emisiones atmosféricas y de ruido generadas por el Proyecto, las cuales estarían directamente relacionados con los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

La reserva de información habría sido contraria de derecho por infringir una serie de disposiciones, tales como los artículos 5 de la Ley 20.2085 de Acceso a la Información Pública y 31 bis de la Ley 19.300. No se habría podido aplicar el artículo 27 de la Ley 19.300, que permite la reserva, ya que el objeto de dicha norma es asegurar la confidencialidad comercial e industrial de una actividad y de ninguna manera, imposibilitar que una persona se vea expuesta a una posible indemnización por las diferencias económicas de un contrato, argumento del MOP para fundamentar la reserva y del Director Ejecutivo para acceder a ésta.

#### **Argumentos parte reclamada:**

Los argumentos de la parte reclamada se centran en rechazar, contradecir y contra argumentar cada uno de las alegaciones de la parte reclamante, así como señalar que la reclamación debería rechazarse porque: i) adolece de una manifiesta falta de fundamento entre lo solicitado en sede administrativa y en sede judicial; y ii) la invalidación tiene como límite la buena fe de terceros, a saber, la Sociedad Concesionaria La Fruta S.A.

### **3. Resumen considerandos.**

1° Regulación artículo 53 de la Ley N° 19.880.

2° Regulación artículo 17 N° 8 y 18 N° 7, ambos de la Ley 20.600.

3° Sergio Reiss solicitó la invalidación de los actos administrativos, ICSARAS N° 1 y 2, y de la Resolución Exenta N° 894, la cual fue rechazada mediante R.E N° 0254 del Director Ejecutivo del SEA, a lo cual, Sergio Reiss interpuso reclamación en contra de dicha resolución, la cual fue admitida a trámite.

4° No es razonable acoger la defensa del SEA respecto a que la reclamación adolece de falta de fundamento por haber diferencia entre lo solicitado en sede administrativa y judicial. A saber, en la reclamación se solicita que se deje sin efecto la RCA también, lo cual no se pudo pedir en sede administrativa, ya que ésta no se había dictado. De todas maneras, lo pedido

por el Reclamante es la invalidación de actos que, por transitividad o comunicabilidad, alcanzaría necesariamente hasta la RCA.

5° Respecto a la segunda defensa, que dice relación con la “buena fe”, dicho supuesto encuentra su justificación en los principios de certeza y seguridad jurídica sobre la base de la confianza en el actuar de la Administración. Lo anterior, no se configura en este caso, debido a que se trata de un proceso de evaluación ambiental que aún no ha concluido, ya que aún se encuentra pendiente la resolución del juicio y el pronunciamiento del Comité de Ministros respecto de otras 2 reclamaciones contra la RCA.

Asimismo si se acogiera el argumento de buena fe, se podrían justificar errores e incluso sanear actos administrativos de intervención o prestación derechamente irregulares. No es posible señalar que la sola transferencia a un tercer de la titularidad de la RCA permite sanear los errores de la Administración. En esa misma línea, no es posible considerar al titular actual de buena fe, ya que sería presumible que existía o al menos debió existir, pleno conocimiento de la solicitud de invalidación. De todas maneras, no es aceptable su calidad de tercero de buena fe a partir de la fecha en que se les habría notificado la solicitud de invalidación, siendo que iniciado el procedimiento de invalidación, se ordenó otorgar un plazo de 10 días hábiles al titular del proyecto para informar respecto de la solicitud de invalidación.

6° De acuerdo a lo anterior, la titularidad de la RCA favorable fue traspasada por el MOP a la Sociedad Concesionaria la Fruta S.A, con todos sus efectos jurídicos, entre los cuales cabe mencionar el recurso de reclamación de autos.

En tercer lugar, la buena fe como limite a la potestad invalidatoria denominada “protección de la confianza legítima”, tiene como requisitos que el afectado accione y dirija sus argumentos alrededor de los deberes que debería cumplir la Administración, en el caso en cuestión, no se llevó a cabo ninguna gestión, por parte del afectado, ante el TA en orden a defender sus intereses, ya sea como tercero coadyuvante o en alguna otra calidad.

7° El Tribunal pondrá énfasis en la alegación de ilegalidad realizada tanto en sede administrativa como judicial que dice relación con la R.E N° 894, que acogió la solicitud de reserva por parte del MOP. Para lo anterior, el TA se detendrá en los elementos de los actos administrativos y posteriormente, continuará con la invalidación como forma de extinción de dichos actos.

8° Regulación del artículo 3 de la Ley N° 19.880 que define el acto administrativo. Se concluye que la R.E N° 894 es un acto administrativo y que en razón de su cuestionamiento en el juicio, es necesario someterlo al test de legalidad.

9° Considerando la función que cumple el acto en el procedimiento administrativo, tanto la ley, la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre actos trámites y actos decisorios o

terminales. Los primeros son aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Los segundos son aquellos en los que radica la resolución administrativa o decisión que pone fin al procedimiento (artículo 41 Ley N° 19.880). La importancia de dicha distinción es que los actos trámites no serían impugnables a menos que supongan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión (artículo 15 inciso 2 Ley N° 19.880).

10° Que el procedimiento administrativo se encuentra definido en el artículo 18 inciso 1 de la Ley N° 19.880 y en su inciso 2 se señalan las etapas de dicho procedimiento; iniciación, instrucción y finalización. Éste puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, en el primer caso puede ser resultado de la propia iniciativa del órgano respectivo, una orden superior, o la petición de otro órgano, como es el caso de autos.

11° Que la R.E N° 894 sería un acto trámite, que en conjunto con la solicitud de reserva, da inicio al procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto.

12° Siendo un acto trámite, cabe preguntarse si sería un acto que puede producir indefensión, situación que será analizada cuando la sentencia se haga cargo de la impugnabilidad del acto y su eventual extinción (Considerando N° 40 en adelante).

13° Que en cuanto al elemento causal o motivo del acto, es necesario que este se halle suficientemente fundado de acuerdo al artículo 41 inciso 4 y al artículo 11 inciso 2 de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos

14° En los actos administrativos es relevante a considerar el elemento finalista, debiendo éstos perseguir el interés público, y si su finalidad fuera contraria a la ley, se configuraría el vicio de desviación de poder.

15° La Resolución que se solicita invalidar es un acto trámite que, conjunto con la solicitud de reserva, da inicio al procedimiento administrativo, debiendo estar fundado tanto en los hechos como en el derecho, y dar cuenta del interés público resguardado.

16° Que el fundamento de derecho que motivó a la resolución que accedió a la solicitud de reserva fue el artículo 27 de la Ley N° 19.300.

17° Respecto a los fundamentos de hecho de dicha resolución, el Director Ejecutivo del SEA se limitó a afirmar y concluir que la información cuya reserva se solicita es susceptible de mantenerla en reserva por constituir información comercial estratégica.

18° Lo anterior es necesario complementarlo con los argumentos del Director Ejecutivo del SEA contenidos en la R.E N° 0254, que negó lugar a la solicitud de invalidación, a saber, los flujos vehiculares de una licitación de autopista deberían siempre ser objeto de reserva para evitar posibles indemnizaciones, si así fuere solicitado por el interesado.

19° A juicio del tribunal, los motivos expuestos en las resoluciones anteriormente señaladas, no daban cuenta del supuesto riesgo de posibles indemnizaciones económicas a la sociedad concesionaria en caso que esta perciba menores ingresos a los determinados en los estudios de demanda realizados por el Estado, siendo que el contrato de concesión contempla un mecanismo de distribución del riesgo de demanda.

20° Que de acuerdo con el contrato de concesión adjudicado mediante el Decreto Supremo del MOP N° 130 de 10 de febrero de 2010, el proponente ya había elegido sus opciones, entre las que se cuentan, las de aceptar el eventual pago de un ingreso mínimo garantizado en cada de las etapas de duración del contrato, la forma de cálculo de esa duración y la tasa de descuento fija, con lo cual quedó completamente cerrado el modelo de negocios, lo cual fue un año y medio antes que el MOP realizara la solicitud de reserva que motiva la R.E N° 894. Por tanto, en el momento de la solicitud de reserva, el día 16 de noviembre de 2011, no tenía sentido alguno mantener fuera del conocimiento público la información relativa a los flujos de tránsito, además de las emisiones atmosféricas y de ruido, información de suma importancia para la efectividad e integralidad del proceso de participación ciudadana del SEIA.

21° La solicitada solicita por el MOP y acogida por el SEA fue realizado una vez que el Proyecto ya había sido adjudicado. Por tanto, en consideración del Tribunal el argumento de la confidencialidad comercial, que buscaba evitar posibles indemnizaciones económicas a la sociedad concesionaria, deja de ser razonable y se transforma en absurdo. Que la sociedad a cargo de ejecutar el Proyecto, titular de la RCA, que fue creada por el adjudicatario de la licitación, con posterioridad a la solicitud de reserva, no permite sobrevivir al argumento que sustenta la solicitud, porque el ocultamiento de los flujos vehiculares tenía sentido respecto del adjudicatario, el mismo que estaba obligado a crear dicha sociedad.

22° Aun en el caso de que el riesgo de eventuales indemnizaciones estuviera suficientemente justificado y explicado, la R.E N° 894 no da cuenta de la relación existente entre dicho riesgo y la causal del artículo 27 de la Ley N° 19.300, ni de la ponderación que debería haber realizado entre el resguardo de los intereses comerciales y su reserva, y la participación ciudadana informada, ambas situación reguladas en los artículos 26 y 27 de la Ley N° 19.300.

23° y 24° Para el Tribunal es evidente la pertinencia de ponderar la finalidad que justifica la reserva, con el resguardo del interés público tras la participación ciudadana informada, de acuerdo a la regulación tanto de la Ley N° 19.300 como del Reglamento del SEIA.

25° Que la Ley N° 19.300 es el primer marco normativo ambiental integral chileno que estableció la aplicación de un nuevo instrumento de gestión ambiental, el cual consiste en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, siendo el objetivo principal de dicha Ley. En el título segundo, párrafo tercero “De la participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental”, se fijó el marco de referencia y normativa básica para

asegurar que la comunidad pudiera participar. En ese sentido, en el mensaje presidencial que acompañó al proyecto de ley, se señaló como uno de los principios básicos, el “principio participativo”, en dicha oportunidad, se señaló que aquel principio era de vital importancia para lograr una adecuada protección del medio ambiente, en la medida que se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática ambiental. Dicho principio se puede apreciar desde que las organizaciones locales puedan informarse hasta impugnar los proyectos.

26° Que con las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.417, la relación directa entre la normativa aplicable al SEIA y las normas sobre la participación del comunidad, demuestra la relevancia que el legislador ha querido asignarle a ambos instrumentos de la gestión ambiental, no haciendo posible considerar ni desarrollar a plenitud el primero sin una estrecha relación con el segundo. En ese sentido, la participación informada de la comunidad es un requerimiento sustantivo e insustituible cuya facilitación es elevada y un deber del Estado.

27° Es importante tener en consideración el Mensaje Presidencial que acompañó a la Ley N° 20.417, donde en su página 20 se desarrolló de manera extensa la participación ciudadana y por ésta debía ser regulada de manera más exhaustiva, en la medida que una de las críticas que existía consistía en la insuficiencia de la participación ciudadana.

28° En el mismo Mensaje, se dedica una parte al acceso a la información ambiental, señalando la importancia de la existencia de un sistema de acceso a la información ambiental como una manifestación evidente del derecho de los ciudadanos a conocer la situación que los afecta o que los pudiera afectar.

29° El proyecto de ley declaró pública toda la información de carácter ambiental que está en poder de la administración que sirva de fundamento para la dictación de actos administrativos.

Lo señalado anteriormente, tanto en los Mensajes Presidenciales citado, lo dispuesto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300, y en los artículos 31 bis a 31 quater, sólo pueden ser aplicados e interpretados en la medida que aseguren una participación informada de la comunidad en el proceso evaluación de impacto ambiental de los proyectos, como un principio de validez central, no solo de su efectividad y eficiencia, sino también de su legalidad.

30° Asimismo, es necesario afirmar y recordar que la participación ciudadana en materia ambiental ha devenido en una institución capital, la cual fue contemplada por la Declaración de Río de Janeiro de 1992 en su Principio 10, que trata el derecho a la información y la participación ambiental. Dicho principio tiene reconocimiento positivo en la mayoría de los estados democráticos e incluso en tratados internacionales, tales como la Convención de

Aahrus. Por último, cabe destacar que Chile lidera un proceso de negociación regional para concretar el Principio 10 en un tratado vinculante.

31° En consideración a lo señalado anteriormente, la relación entre información, participación y reserva es una cuestión que tiene que ser adecuadamente ponderada y protegida. En ese sentido, el Director Ejecutivo del SEA es el encargado de asegurar la participación ciudadana informada y que, excepcionalmente, ante una solicitud de reserva, no sea ésta sacrificada. Por otro lado, la participación ciudadana es evidentemente distinguible de la participación que tengan los servicios con competencia ambiental. En este sentido, el Tribunal no puede estar de acuerdo con lo señalado por el Director Ejecutivo en la resolución reclamada, donde se deja entrever que no habría existido vulneración a la participación ciudadana toda vez que la información relativa a los flujos vehiculares fuera debidamente considerada por los órganos del Estado competentes en dichas materias. Los órganos públicos con competencia ambiental no suplen la participación ciudadana ni están encargados de asegurarla de manera directa, sino es que corresponde a una obligación legal del Director Ejecutivo del SEA.

32° La participación ciudadana informada, además de ser un derecho, es una cuestión necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar la justicia distributiva. Para que la distribución de cargas y beneficios ambientales sea equitativa y proporcional es previo y necesario garantizar que las consecuencias de una determinada actividad sean el resultado de la participación deliberativa de todos los afectados. Por tanto, para que la participación ciudadana informada no sea sacrificada por la reserva de información es imprescindible realizar, correcta y juiciosamente, la ponderación señalada.

33° De acuerdo al Tribunal, la información acerca de los flujos vehiculares es imprescindible para que la ciudadanía pueda consultar y conocer adecuadamente los impactos negativos del Proyecto, así como las posibles mitigaciones y compensaciones. Para asegurar una cabal participación informada era necesario tener a la vista las estimaciones de flujo para así determinar los efectos sobre la salud, calidad y condiciones de vida de la población afectada y a partir de aquello realizarse la evaluación ambiental y la participación ciudadana. A pesar de que en el Proyecto hubo participación ciudadana formal y se dio respuesta a las consultas, la participación, no se suma, sino que se pesa a la hora de evaluar un caso de participación, y por tanto las preguntas dirigidas a los problemas relativos al ruido y a la contaminación del aire no pudieron formularse adecuadamente, por carecer de la información relativa a la causa principal de contaminación.

34° De la lectura de los apartados 2.7.3 y 2.7.4 sobre ruido y aire del ICE, es posible apreciar que la información sobre los flujos vehiculares es determinante, ya que se señala que es fundamental el nivel de flujo para determinar dichos componentes, pero el ICE es silente en lo relativo a la etapa de operación y nada dice al respecto porque la información, fue objeto de reserva para la comunidad, que son los afectados por la operación de la autopista.

35° El tribunal llega a la plena convicción que la R.E N° 894 no está correcta ni suficientemente fundada porque no hubo ponderación sobre sus efectos en la participación ciudadana informada, siendo contraria e infringiendo el artículo 56 del Reglamento del SEIA. Por tanto, si la información sobre flujos vehiculares es necesaria para que la ciudadanía participe informadamente en relación a los aspectos ruido y emisiones atmosféricas y por la magnitud del proyecto concurren alguno de los efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300, se concluye que la reserva es ilegal. A pesar de que los servicios que participan en la evaluación ambiental tuvieron acceso a la información, siempre se debe respetar el derecho a participar informadamente a la comunidad afectada.

36° El tribunal señala que ambas defensas habrían errado en lo relativo a las normas sobre acceso a la información.

37° El Reclamante alego la transgresión de los artículos 5 y 21 de la ley N° 20.285 sobre transparencia y publicación de la información y la excepción de reserva que tiene causales taxativas. Por otro lado, el Director Ejecutivo del SEA, señaló que existe una institucionalidad distinta a la ambiental para resolver conflictos de acceso a la información, no teniendo el Tribunal competencia para conocer de la reserva y pronunciarse respecto a ésta.

38° Ambos argumentos son incompletos y errados. De acuerdo al inciso 2 del artículo 8, y al artículo primero transitorio de la Ley N° 20.285, cuando el reclamante olvida u omite invocar dichas normas, no es necesario invocar o remitirse al artículo 21 de dicha ley para acceder a la reserva de información en el contexto del SEIA, toda vez que dicha información se obtiene del contexto de un procedimiento especial regulado en la Ley N° 19.300 y su Reglamento.

39° En consideración a lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA yerra al plantear la alegación del reclamante como un problema de acceso a la información, ya que lo que se reclama es la legalidad de la resolución que accede a la solicitud de reserva.

40° Establecido por el Tribunal la falta de fundamento de la R.E N° 894, cabe analizar si el acto debe o no sobrevivir a la ilegalidad.

41° La invalidación es la capacidad que tiene la Administración de hacer perder la eficacia de un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, reconocida expresamente en el artículo 53 de la LBPA.

42° Es fundamental aclarar que el poder o facultad de la Administración de invalidar sus actos es diferente de la revisión o revocación, y los efectos de cada una. La invalidación produce sus efectos a partir del acto invalidado, actuando como una excepción a la irretroactividad, en cambio, la revocación produce efectos sólo “en adelante”, dejando subsistentes los actos realizados con motivo del acto revocado, por tanto, no hay un efecto retroactivo como ocurre con la invalidación. Así, el límite a ambas está dado por la confianza legítima o la buena fe de terceros.

43° Que luego de que el Tribunal concluyó que la R.E 894 es un acto trámite que inicia la evaluación ambiental, que fue mal motivado por la ausencia de ponderación entre acceder a la reserva y respetar la participación informada, cabe preguntarse si el acto produjo indefensión, que de lo contrario sería inimpugnabile. Para el Tribunal es claro que la resolución que dio lugar a la reserva produjo indefensión de la comunidad. Tal como se ha señalado, la participación ciudadana informada es una pieza clave dentro del SEIA, siendo un derecho y un elemento para alcanzar los mayores grados de justicia distributiva, otorgar mayores grados de legitimidad a los proyectos, lo cual no sería posible si no existiera participación o si esta fuera defectuosa o no informada.

44° Para el Tribunal no es necesario llevar a cabo un examen sobre las alegaciones relacionadas con los ICSARAS y otras resoluciones, por cuanto la resolución impugnada es anterior y su invalidación alcanza a todo el procedimiento de evaluación ambiental posterior a dicha resolución.

45° Que el efecto retroactivo de la invalidación no aparece explícito en el artículo 53, sin embargo, existe acuerdo tanto en la jurisprudencia, doctrina nacional y comparada acerca de los efectos de la invalidación total, conocida como “nulidad consecucional”. Por tanto, 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.

46° Por último, el Tribunal señala que es necesario referirse a que no estaríamos ante un caso de “principio de conservación”, dicho principio señala que ante irregularidades no esenciales o no invalidantes, éstas pueden ser toleradas por el ordenamiento jurídico. La conservación de los actos es un resultado práctico digno de protección jurídica que cede frente al principio de legalidad, pero en el que el objeto de protección es la situación que el acto ha creado y no el acto mismo, pues este sigue siendo ilegal. Dicho principio tiene un reconocimiento positivo en el artículo 13 inciso 2 de la LBPA. A pesar lo anteriormente explicado, el Tribunal señala que el caso de autos no sería un vicio procedimental ni una invalidación parcial, y que la R.E N° 894 adolece de un insalvable vicio sustantivo.

47° Que respecto a las restantes argumentaciones del Reclamante y defensas del Director Ejecutivo del SEA, el Tribunal estima que no es necesario ni pertinente pronunciarse de forma sustantiva porque la consecuencia necesaria de la invalidación de la R.E N° 894 es la invalidación de la totalidad del procedimiento de evaluación.

48° Por los razonamientos anterior, la reclamación será acogida y así se declarará.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Acoger la Reclamación deducida en contra de la R.E N° 0254, y se deje sin efecto dicha resolución, así como la R.E N° 894, y todo el procedimiento administrativo de evaluación ambiental del proyecto “Concesión Ruta 66 – Camino la Fruta”, incluyendo la RCA del

Proyecto. En consecuencia se ordena que el procedimiento de evaluación ambiental se retrotraiga al momento inmediatamente anterior al de la dictación de la R.E N° 894, que accedió ilegalmente a la petición de reserva de información solicitada por la Dirección General de Obras Públicas.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son los requisitos para que opere la buena fe como límite a la potestad invalidatoria? (Considerando 6°).
- ¿Cuál es la importancia entre la distinción de actos trámites y actos terminales? (Considerando 9°).
- ¿En qué consiste el principio participativo, cuáles son sus objetivos y en que cuerpos normativos lo podemos encontrar? (Considerando 25° y 26°).
- ¿En qué consiste la participación ciudadana informada y quienes son los encargados de su cumplimiento? (Considerando 31° y 32°).
- ¿En qué consiste la facultad de invalidación de la Administración y dónde se encuentra regulada? (Considerando 41°).
- ¿Cuáles son los efectos de la invalidación y revocación? ¿En que se distinguen una de otra? (Considerando 42°).
- ¿Cuáles son los efectos de la invalidación total o “nulidad consecucional”? (Considerando 45°).
- ¿En qué consiste el principio de conservación? (Considerando 46°)

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia).**

- (i) Historia de la Ley N° 19.300 (pág. 17).
- (ii) Mensaje de la Ley N° 20.417 (pág. 20 y ss.).
- (iii) Declaración de Río de Janeiro 1992 (Principio 10).
- (iv) Convención de Aarhus.

#### **6. Observaciones personales.**

La sentencia del Tribunal resuelve acoger el recurso de reclamación del artículo 17 N° 8 en contra de la R.E N° 0254, dejándola sin efecto, así como la RCA del Proyecto y todo el procedimiento administrativo de evaluación ambiental del Proyecto, por no haberse asegurado la realización de un proceso de participación ciudadana correctamente informado, en la medida en la petición de reserva a que dio lugar el Director Ejecutivo del SEA, habría generado indefensión al no poder la ciudadanía consultar y conocer adecuadamente los impactos negativos del Proyecto, así como las posibles mitigaciones y compensaciones.

Lo anterior, genera que no se pueda dar cumplimiento al principio participativo como a la participación ciudadana informada, regulada tanto en la Ley N° 19.300 y N° 20.417, así como

en los tratados internacionales correspondiente a la Declaración de Río de Janeiro 1992 (Principio 10) y a la Convención de Aarhus.

La relevancia más importante del fallo dice relación con que la reserva de información y antecedentes establecida en el art. 27 LBGMA, debe ser ponderada con el derecho a la participación ciudadana, la cual es una institución importantísima de la mayoría de los Estados Modernos y en el considerando trigésimo segundo se indica que *“además de ser un derecho, la participación ciudadana informada es una cuestión necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar lo que el marco analítico conocido como justicia ambiental denomina justicia distributiva. Para que la distribución de cargas y beneficios ambientales sea equitativa y proporcional, es, en efecto, previo y necesario que exista justicia participativa, la que está dirigida a garantizar que las consecuencias de una determinada actividad sean el resultado de la participación deliberativa de todos los afectados por ella”*.

El fallo comienza analizando de manera muy correcta la distinción entre los actos trámites y terminales, y las hipótesis por las cuales se podría invalidar uno y otro tipo de acto. Posteriormente, analiza la indefensión que habría generado la dictación del acto que se pretende invalidar y argumenta porque se debiese invalidar. Sin perjuicio de lo anterior, el fallo del 2° Tribunal Ambiental, solamente no hace referencia ni analiza los requisitos que debe cumplir el solicitante de la invalidación en sede administrativa, a saber, el carácter de interesado, el plazo de su interposición, entre otros. Por último, la sentencia tampoco se refiere a los requisitos que deben cumplir los legitimados activos para interponer la acción del artículo 17 N° 8.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 7.451-2013 RUTA DE LA FRUTA

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: N° 7.451-2013, de la Corte Suprema.

Caratulado: Reiss Greenwood Sergio Isidoro con Dirección Ejecutiva del SEA.

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 16 de agosto de 2013, Rol R-5-2013, del Segundo Tribunal Ambiental.

### 2. Antecedentes:

Por medio de la sentencia de 16 de agosto de 2013, se acogió la reclamación de Sergio Isidoro Reiss Greenwood, resolviendo que se deja sin efecto la R.E N° 0254, la R.E N° 894, de 22 de noviembre de 2011, y todo el procedimiento administrativo de evaluación ambiental del proyecto “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta” posterior a ésta, incluyendo la RCA N° 0255, todas del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, ordenando retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental al momento inmediatamente anterior al de dictación de la R.E N° 894, que accedió ilegalmente a la petición de reserva de información formulada por la Dirección General de Obras Públicas.

#### Reclamación:

Recurso de casación en la forma y en el fondo interpuesto por el Director Ejecutivo del SEA.

#### Argumentos parte reclamante:

El recurrente señala que la sentencia impugnada incurre en dos causales de nulidad formal; (i) infracción del artículo 26 de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 25 de la misma ley, por carecer de fundamentos técnicos ambientales y (ii) Consideraciones de hecho y de derecho que le sirven de fundamento a la sentencia, requisito establecido en el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil.

En ese sentido señala que el fallo no se refiere al mérito técnico de la evaluación ambiental en relación a las variables de aire y ruido, con el objeto de dar cuenta en forma real y concreta del perjuicio sufrido por el reclamante. No bastaba con analizar la legalidad de la R.E N° 894, sino que era necesario explicar cómo el vicio influyó en una deficiente evaluación de los impactos ambientales que genera el proyecto. Por último, expresa que un análisis exhaustivo

del mérito técnico de la evaluación ambiental hubiera dado cuenta de la correcta evaluación del proyecto, descartando la existencia de un perjuicio al reclamante.

Asimismo, según el reclamante existe contradicción entre diversas consideraciones del fallo recurrido, en relación al concepto de indefensión como requisito para establecer la impugnabilidad de un acto trámite, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, lo que se colige del tenor de los considerandos 9° a 12°, 43° y 47°.

En síntesis, señala que existe una contradicción en que el Tribunal afirma que los ICSARAS N° 1 y 2 son actos trámites, y que por lo tanto no dejarían en la indefensión al reclamante ya que es posible atacarlas mediante el cuestionamiento de la RCA, cuestión que si se hizo según consta de la Reclamación pendiente ante el Comité de Ministros, pero la R.E N°894, que también se incluyó en la reclamación ante el Comité de Ministros, dejaría en indefensión al reclamante.

Luego agrega que el Tribunal descarta la buena fe como límite a la potestad invalidatoria, aduciendo que el proceso de evaluación ambiental no ha concluido por encontrarse pendiente además de este juicio, las reclamaciones en contra de la RCA, sin perjuicio de lo cual anuló la R.E N°894, que como ya antes se expresó, respecto de ella no existía una situación consolidada, pues sus vicios fueron denunciados ante el Comité de Ministros.

Expresa que el error influyó sustancialmente en lo dispositivo del fallo, puesto que si hubiere descartado el argumento de la indefensión bajo el mismo razonamiento aplicado a las ICSARAS N° 1 y 2 no habría tenido otra opción que rechazar la reclamación en contra de la R.E N° 894, toda vez que ésta se sometió al conocimiento del Comité de Ministros a través del recurso de reclamación.

Finaliza alegando que la existencia de considerandos contradictorios le resta lógica y coherencia al fallo, aplicando de manera distinta el concepto de indefensión para idénticas situaciones de hecho, puesto que todos los actos administrativos, a saber, los ICSARA N° 1 y 2 y la R.E N°894 fueron impugnados por el reclamante ante el Comité de Ministros.

#### **Argumentos parte reclamada:**

No aplica.

### **3. Resumen considerandos.**

#### **Sentencia de acogida de fecha 26 de junio de 2014**

1° a 3° Argumentos de la parte recurrente.

4° El legislador se ha preocupado de establecer las formalidades a que deben sujetarse las sentencias del Tribunal Ambiental las que deben cumplir con los artículos 61, 169 y 170 del

CPC. En el numeral 4 del último artículo, se establece la exigencia de señalar las consideraciones de hecho o de derecho que sirven de fundamento a la sentencia.

5° La Corte Suprema dicto un Auto Acordado que regula de manera exhaustiva los requisitos formales para las sentencias definitivas. Respecto al enunciado exigido en el N° 4, el Auto Acordado prescribe que las sentencias deben expresar las consideraciones de hecho que les sirven de fundamento, estableciendo con precisión aquéllos sobre que versa la cuestión que haya de fallarse, con distinción entre los que han sido aceptados o reconocidos por las partes y los que han sido objeto de discusión. Asimismo, se deberá pronunciar acerca de la procedencia legal de la prueba, de aquella que haya sido rendida, así como de la apreciación de ésta. Posteriormente, se enunciarán las consideraciones de derecho aplicables al caso y, luego, las leyes o, en su defecto, los principios de equidad con arreglo a los cuales se pronuncia el fallo; agregando que tanto respecto de las consideraciones de hecho como las de derecho debe el tribunal observar, al consignarlos, el orden lógico de éstos.

6° Que la importancia de la parte considerativa en la sentencia es de suma importancia, siendo contemplado como una obligación para los jueces por muchas Constituciones, así como por la nuestra en su artículo 8, en el cual se consagra el principio de publicidad de los actos y resoluciones emanados de los órganos del Estado así como de sus fundamentos. Así mismo, la Corte Suprema cita los artículos 76 y 19 N° 3, como obligaciones tanto para los órganos del Estado como del poder judicial en lo relativo a los fallos. Para cumplir con dicha regulación y vinculado al debido proceso legal, es que el artículo 170 del CPC ordena a los jueces expresar las razones de índole fáctica y jurídica en que se apoyen sus sentencias.

7° Tanto la jurisprudencia como la doctrina se han preocupado en la trascendencia del presupuesto procesal aludido anteriormente.

Se ha señalado que la obligación de fundamentar las sentencias, dice relación con que éstas se expidan con arreglo a los criterios de racionalidad y de sujeción a la ley, descartándose con ello preventivamente cualquier asomo de arbitrariedad o despotismo judicial. Dicho deber corresponde a una finalidad persuasiva respecto de las partes, en cuanto al exponer el fallo las razones de carácter fáctico y jurídico por lo que se podrá comprender la exactitud y corrección de tales razonamientos y que la decisión a la que sirven de asidero, constituye expresión genuina de la ley; y, en la eventualidad de que tal convicción no llegue a producirse, se cuente con todos los elementos para utilizar los medios recursivos correspondientes. Por lo anterior, es que se tiene el derecho a controlar la racionalidad y justicia de las decisiones de los jueces a través del examen de las razones que se aducen para fundamentarlas.

8° La Corte Suprema considera que los Ministros del Tribunal Ambiental, no han dado cumplimiento a los requisitos legales señalados, ya que la sentencia carece de los fundamentos que sustenten la decisión adoptada.

9° Se ha constatado que existe contradicción respecto al concepto de indefensión como requisito legal para establecer la impugnabilidad de un acto trámite, entre los considerandos 43° y 47°. Se afirma en el primero, que la R.E N° 894 produjo indefensión, tanto al Titular del Proyecto como a la comunidad afectada, en razón de la inexistencia de participación o que ésta fuere defectuosa o no informada; y por su parte en el segundo fundamento mencionado, al señalar que los ICSARAS N° 1 y N° 2 son actos trámites que no producen indefensión al estar impugnadas ante el Comité de Ministros. La contradicción surge ya que tanto la R.E N° 894 como las ICSARAS N°1 y 2, se incluyen como fundamentos del Recurso de Reclamación presentado por el Sr. Reiss en contra de la RCA del proyecto sometido al conocimiento del Comité de Ministros, encontrándose pendiente la vía administrativa de revisión, por lo que carece de sustento lógico la afirmación expuesta en el fundamento cuadragésimo tercero al señalar que la Resolución Exenta N° 894 produce indefensión.

Por otra parte, en el considerando 5° de la sentencia, respecto de la buena fe como límite de la potestad invalidatoria invocada por el Servicio, el Tribunal señala que no procede acoger dicha defensa en razón de no existir una situación jurídica consolidada, indicando al efecto que se encuentra pendiente el pronunciamiento del Comité de Ministros respecto de otras dos reclamaciones contra la RCA, por lo que se colige la contradicción en lo resuelto por el Tribunal, al declarar la nulidad de la Resolución Exenta N° 894, respecto de la cual aún no existía una situación jurídica consolidada.

10° Si el fallo contiene razonamientos incompatibles entre sí se produce una anulación de antecedentes y de raciocinio en forma tal que la determinación que se extrae como consecuencia resulta estar claramente desposeída de motivaciones y fundamentos, circunstancia que configura el vicio de nulidad formal contemplado en el artículo 26 inciso 4° de la Ley N°20.600.

11° La jurisprudencia y la doctrina han señalado que los considerandos que se contradigan conducen a la anulación de éstos, por tanto habría un fallo carente de consideraciones y no fundado.

12° Por lo anteriormente señalado, se acoge el recurso de casación, en razón de que el vicio tuvo influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por lo cual se omite pronunciamiento de la primera causal de nulidad formal.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se acoge el recurso de casación en la forma deducido en contra de la sentencia de fecha 16 de agosto de 2013 del 2° TA.

#### **4. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Sentencia de la Corte Suprema, de fecha 31 de mayo de 1973, citado en “Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas”, Código de Procedimiento Civil, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 4° Ed. 2010, pág. 269.
- (ii) De los recursos procesales en el Código de Procedimiento Civil”, Alejandro Espinosa, Ed. Jurídica de Chile, 6° Ed. 1985, pág. 102.

#### **Sentencia de reemplazo de fecha 26 de junio de 2014**

1° Antecedentes de la reclamación judicial y administrativa.

2° Regulación del artículo 17 N° 5), 6), y 8) de la Ley N° 20.600.

3° Regulación de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300.

4° Explicación de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, y del artículo 17 N° 5) y 6) de la Ley N° 20.600. Se señala que el titular de un proyecto, habiendo presentado un EIA, y éste se rechace o se le impongan exigencias, procede una reclamación ante el Comité de Ministros, cuya resolución podrá ser reclamada ante el TA. Por otro lado, quien hubiere formulado observaciones al EIA y considere que éstas no fueron debidamente consideradas en la RCA, puede reclamar ante el Comité de Ministros, y de dicha resolución ante el TA.

5° Del principio procedimental del orden consecutivo legal se desprende que la decisión definitiva de la cuestión de autos sea en sede jurisdiccional y no en una autoridad administrativa, ya que el contencioso administrativo establecido en las leyes N° 19.300 y 20.600, tiene como objetivo sujetar las actividades de la Administración del Estado al control del órgano jurisdiccional.

6° Opiniones de los profesores Eduardo García de Entierra y Tomás-Ramón Fernández dicen relación que la autoridad jurisdiccional tiene como objetivo revisar si las decisiones o ejecuciones consideradas por el contencioso administrativo han sido ajustadas a derecho, pero siempre a posteriori de lo decidido en dicho procedimiento.

7° El TA no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación presentada, aquella que dice relación con la solicitud de invalidación de la RCA, sin que antes se resuelva la que formuló el mismo reclamante ante el Comité de Ministros, pues exigencias de racionalidad, eficiencia, economía procesal y la naturaleza del contencioso administrativo así lo requieren. Que la regulación de la Ley N° 19.300 demuestra que el legislador ha previsto un procedimiento en el que la decisión del órgano administrativo es necesariamente previa a la actuación judicial, a la que corresponde verificar el control pertinente y que le es propio, pero sólo una vez que aquella ha sido pronunciada.

8° Mensaje de la Ley 20.600 indica la misma conclusión a la que se ha llegado.

9° Que para el ejercicio de la acción especial de reclamación en contra de una RCA, se requiere el agotamiento de la vía administrativa previa.

10° Régimen relativo a la competencia del TA consiste en la revisión judicial de actividad de la autoridad administrativa. Por tanto, se deben haber terminado los procedimientos administrativos, tal como aquel en que se re interpuso la reclamación ante el Comité de Ministros, una vez resuelta, podrá ser conocida por la vía judicial, posteriormente llegar a conocimiento de la Corte Suprema.

11° Aplicación del artículo 76 de la Constitución. Sólo una vez agotado el procedimiento administrativo es posible dar inicio al contencioso-administrativo, constituido por la acción específica que al efecto ha previsto la ley, que es la contemplada en el artículo 29 inciso final en relación con el artículo 20, ambas de la Ley N° 19.300.

12° Respecto a la acción de nulidad de derecho público, la Corte Suprema ha señalado que su aplicación ha sido reconocida por la Constitución y por diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración que ha nacido al margen del derecho. Por lo tanto, al existir vías específicas de reclamación, deben prevalecer éstas antes que el ejercicio de la acción genérica de nulidad de derecho público. En efecto, el caso en cuestión se puede asimilar a lo señalado en dicho caso (Rol 5376 -2009, Corte Suprema), siendo que existe una acción singular que contempla la situación de hecho, se debe concluir que dicha vía es la que se ha debido seguir para solucionar el conflicto, y que el ejercicio de la acción genérica (17 N°8) no faculta al TA para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado.

13° En la sentencia Rol N° 6.563-2013 de la Corte Suprema, en el caso de la Termoeléctrica Punta Alcalde, se señaló que el Comité de Ministros puede revisar la legalidad de la decisión impugnada y examinar aspectos de mérito de la misma, siendo que el espectro del artículo 20 de la Ley 19.300 es amplio y le permite revisar en forma y fondo, y lo habilita para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole si lo estima necesario, condiciones o exigencias que resulten idóneas o adecuadas, para lograr los objetivos de protección medioambiental. Por tanto, solo una vez que el Comité de Ministros conozca y resuelva, tendrá cabida la intervención jurisdiccional, sino en caso contrario, podría derivar la existencia de decisiones contradictorias emanadas de 2 Poderes del Estado.

14° No se acoge la reclamación presentada.

**Resuelvo del tribunal:**

No hacer lugar a la reclamación deducida por Sergio Isidoro Reiss Greenwood en contra de la R.E N° 254 de 22 de marzo de 2013, del Director Ejecutivo del SEA.

Acordada con los votos contrarios del Ministro señor Brito y señora Chevesich, quienes atendidos los fundamentos que demuestran la ilegalidad de las actuaciones administrativas, estuvieron por mantener en todas sus partes, la sentencia del 2° TA, que dio lugar a la reclamación interpuesta, y dejó sin efecto las R.E N° 0254 y N° 894, y todo el procedimiento administrativo de evaluación ambiental del proyecto “Concesión Ruta 66 – Camino de la Fruta”.

## **5. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿En qué consiste la causal del recurso de casación en la forma respecto a las consideraciones de hecho y derecho que fundamentan el fallo?
- ¿Cómo se ve expresado o se configura que un fallo que contenga considerandos contradictorios?
- ¿Cuáles son las vías o recursos que se pueden interponer en el procedimiento administrativo?
- ¿Cuáles son los requisitos para interponer las acciones judiciales de los artículos 17 N° 5, N° 6 y N° 8 de la Ley N° 20.600?
- ¿Corresponde agotar la vía administrativa para interponer una acción judicial ante el Tribunal Ambiental?
- ¿Qué ocurre si se interpone una acción ante los Tribunales Ambientales, siendo que existen procedimientos administrativos aún pendientes?
- ¿Por qué razón no se podría revisar una acción, mientras estuvieran pendientes procedimientos administrativos?

## **6. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Curso de Derecho Administrativo I. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Duodécima edición, 2004. Thomson Civitas. Páginas 533-534.
- (ii) Historia de la Ley 20.600 (páginas 416 y 417).
- (iii) Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 5.376-2009. (Mismo razonamiento en las causas Rol N° 8.247-2009 y Rol N° 7.750-2011).

## **7. Observaciones personales**

En la sentencia que acoge el recurso de casación en la forma se razona que al existir resoluciones que tienen la misma naturaleza, que serían actos trámites, no podría ocurrir que algunas generara indefensión para la comunidad, y que por el contrario, otras no generarán la misma indefensión, asimismo, el TA no habría logrado fundamentar de manera correcta dichas situaciones.

Por tanto, se configuraría la causal del recurso de casación en la forma que dice relación con contener considerandos contradictorios, por lo que se esto se anularía y consecuentemente la sentencia también.

A continuación en la sentencia de reemplazo, se explican pormenorizadamente las acciones que tienen los titulares como los observantes PAC tanto en sede administrativa, que origina el contencioso – administrativo, y luego aquellas reclamaciones a las cuales pueden acceder para ante los Tribunales Ambientales, y luego recurrir ante la Corte Suprema.

El fallo concluye que si existe un procedimiento administrativo ya iniciado, en este caso ante el Comité de Ministros, y que existen alegaciones en contra de ciertas resoluciones, posteriormente, no se puede intentar otras vías en contra de las mismas resoluciones, ya que es necesario que se agote la vía administrativa. Una vez terminado el contencioso – administrativo, se podrá recurrir ante los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema. Lo anterior radica ya que la justicia especializada fue creada por las siguientes razones: *“(a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que este control esté a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados”*<sup>153</sup>.

Por tanto, una vez iniciada la alegación de ciertas resoluciones en un procedimiento contencioso administrativo ante el Comité de Ministros, éstas deberán ser resueltas, para posteriormente intentar la vía judicial ante los Tribunales Ambientales y luego ante la Corte Suprema, no pudiendo accionar por otras vías ya que la revisión de éstas aún se encontraría pendiente en el procedimiento administrativo.

En consideración a lo fallado por la Corte Suprema, por un lado se otorga certeza jurídica respecto a la revisión del procedimiento de evaluación ambiental, ya que si una RCA está siendo revisada por el Comité de Ministros, no se podría interponer otras acciones para intentar de que sea revisada dicha resolución por otras vías, como se intentó en el caso en cuestión. Por otro lado, también entrega ciertas dudas respecto a si se pudieran interponer las reclamaciones administrativas contempladas en el artículo 29 de la Ley 19.300 y aquella contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 en contra de la RCA de un Proyecto, y sin perjuicio de que una se habría resuelto antes que la otra, habría que esperar que ambas se resolvieran para continuar con las reclamaciones ante los Tribunales Ambientales, lo cual generaría problemas de celeridad, eficiencia, eficacia, entre otros, que atentan gravemente en contra del principio de acceso a la justicia ambiental.

---

<sup>153</sup> Historia de la Ley N° 20.600, pág. 8 (Mensaje)

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R - 10 – 2013 SQM

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 10 – 2013, del Segundo Tribunal Ambiental.

Caratulado: Sociedad Química y Minera de Chile S.A con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá (RCA 154/2012 Trazado de Agua Chiniquiray)

Reclamación: Recurso reclamación artículo 17 N° 8

Resolución impugnada: 2 resoluciones exentas dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá:

- (i) Resolución N° 73, 21 de junio de 2013, que rechazó el recurso de reposición que se interpuso para revertir la resolución que no acogió la solicitud de invalidación, en contra de la RCA del Proyecto “Ampliación Planta de Producción de Yodo Soledad” de SCM Corporación de Desarrollo del Norte.
- (ii) Resolución N° 78, de 8 de julio de 2013, que pone término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio por la Comisión, y en la cual se decidió no invalidar la RCA.

### 2. Antecedentes:

- (i) El proyecto fue aprobado por la RCA N° 154 de fecha 13 de diciembre por la Comisión, el cual se emplazará en la Región de Tarapacá.
- (ii) Con fecha 8 de febrero de 2013, SQM presentó una solicitud de invalidación en contra de la RCA por los siguientes vicios: a) vicios de carácter esencial; b) El proyecto presentaría los efectos del artículo 11 letra f) de la Ley N° 19.300; y c) fraccionamiento del proyecto.
- (iii) Con fecha 16 de abril de 2013, se dictó la R.E N° 45, resolviendo lo siguiente: i) No admitir a trámite la solicitud de invalidación; ii) iniciar de oficio un procedimiento administrativo para determinar si resultaba procedente invalidar la RCA. Respecto de esta resolución, SQM interpuso un recurso de reposición y jerárquico en subsidio, los que fueron rechazados por R.E N° 73 de 2013.
- (iv) Con fecha 8 de julio del mismo año, se dictó la R.E N° 78, mediante la cual se puso fin al procedimiento de invalidación iniciado de oficio, en razón de haberse establecido que la tramitación ambiental se efectuó conforme a derecho.

## **Reclamación:**

Con fecha 14 de agosto, SQM interpuso la reclamación del artículo 17 N° 8, evacuándose el informe del SEA y el titular del proyecto se hizo parte como tercero coadyuvante.

## **Argumentos parte reclamante:**

### **A. Impugnabilidad de las R.E N° 73 y 78.**

Ambas resoluciones se encuentran directamente vinculadas con la invalidación, por tanto, SQM impugnó ambas. Respecto a la R.E N° 73, se verificó el agotamiento de la vía administrativa, comenzando a correr el plazo para interponer la reclamación. Respecto a la R.E N° 78, se rechazó definitivamente la invalidación, sin hacer referencia a la iniciada de oficio, sino más bien a aquella interpuesta por SQM.

Asimismo, el reclamante agregó que la Comisión generalmente no admite a trámite las solicitudes de invalidación, para posteriormente en sede judicial cuestionar la legitimación activa de los reclamantes, lo cual en la práctica implicaría facultar al SEA para impedir el acceso a la tutela judicial.

### **B. Legitimación activa.**

SQM señala que su calidad de legitimado activa habría sido resuelta por la Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N° 38.581, en el que se señaló que era conciliable la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 con el procedimiento y que no habría inconveniente para alegar la invalidación de un acto administrativo en el marco del SEIA. No obstante lo anterior, se argumentó que la reclamación se sustenta en el artículo 17 N° 8 de la LTA, que permite reclamar en contra de una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, dentro de los 30 días siguientes a su notificación.

### **C. Vicios de carácter esencial durante el procedimiento de evaluación ambiental.**

El reclamante alegó que se habría impedido a los organismos sectoriales con competencial ambiental evaluar al Proyecto en su real dimensión. Posteriormente de presentada la DIA y admitido a trámite el proyecto, se habrían presentado cambios de consideración al incorporar nuevas áreas de mina en la ADENDA N° 1. Las inconsistencias señaladas son las siguientes: i) aumento de volúmenes de explotación; ii) afectación de monumentos arqueológicos; iii) emisiones atmosféricas no consideradas; iv) mayores consumos de agua industrial.

### **D. Efectos, circunstancias y características que justificaban la presentación de un EIA.**

El proyecto debió ser evaluado como EIA, ya que la información contenida en la DIA fue insuficiente para acreditar que el Proyecto no presentaba alguno de los efectos del artículo 11

de la Ley N° 19.300, para verificar aquello, se debió considerar los impactos generados por las demás faenas que forman parte del mismo proyecto de beneficio minero. En ese mismo sentido, la faena se ejecuta en un área de ocupación que presentaría un alto número de hallazgos arqueológicos.

#### **E. Fraccionamiento del Proyecto.**

Se alegó que el Titular habría fraccionado reiteradamente sus proyectos de desarrollo minero a “sabiendas”, lo cual quedaría evidenciado que en las DIA de los proyectos “Soledad” y “Negreiros”, se indica que la totalidad de los volúmenes de solución de yodo preparados serían enviados a la planta refinadora “Cala Cala”, y que en la DIA de aumento de producción de esta última, se considera como condición para su funcionamiento los mayores volúmenes preparados por las plantas de Soledad y Negreiros. SQM añade que en el R.E N° 78, se habría reconocido expresamente que se realizó la evaluación ambiental del Proyecto considerando los impactos sinérgicos entre los proyectos anteriormente señalados.

El Reclamante solicitó que se acogiera a tramitación la reclamación y se decrete la invalidación de la RCA N° 01 de 2 enero de 2013.

#### **Argumentos parte reclamada:**

##### **A. Impugnabilidad de las R.E N° 73 y 78.**

Se sostiene que la R.E N° 73 no puede ser impugnada en virtud del artículo 17 n° 8, en razón de que dicha resolución no resuelve un procedimiento administrativo de invalidación ni cumple con un requisito fundamental, que es que la decisión impugnada corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado a uno de ellos. Asimismo, dicha resolución se pronunció sobre los recursos de reposición y jerárquico interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 45, que resolvió no admitir a trámite la solicitud de invalidación a petición de SQM, por lo que no se resolvería propiamente tal acerca de un instrumento de gestión ambiental, sin perjuicio, se inició un procedimiento de invalidación.

##### **B. Legitimación activa.**

Se alegó que SQM no tiene calidad de interesado en relación al procedimiento invalidatorio, por tanto carece de legitimación activa para presentar la reclamación, se sustentó lo anterior, en razón de que el concepto de interesado para efectos del SEIA es aquel señalado en la Ley N° 19.300 y no aplicaría la supletoriedad de la Ley 19.880. Agregó que en conformidad al artículo 30 bis de la LBGMA son interesados el titular del proyecto evaluado y las personas naturales o jurídicas que hubiesen formulado observaciones durante el proceso de evaluación. Asimismo, se afirmó que si se admitiera la participación irrestricta de terceros, se estaría actuando en contra de la letra y espíritu de dicha ley, que regula expresamente la participación ciudadana y los medios de impugnación tanto para DIAs como para EIAs.

Por otro lado, se señaló que tampoco cabría dentro del concepto de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880, ya que SQM no ha sido afectado en sus derechos por la dictación de la RCA ni por el proceso de invalidación iniciado de oficio, siendo que no ha sido acreditado ni en sede administrativa ni judicial, y que obedecería a una cuestión netamente económica.

### **C. Vicios de carácter esencial durante el procedimiento de evaluación.**

El reclamado argumentó que lo evaluado fue un proyecto descrito adecuadamente, y que la información entregada en las Adendas formó parte de las respuestas a las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones (ICSARA) solicitadas. EN cuanto a las nuevas áreas de mina contempladas en el proyecto y a las inconsistencias, señaló lo siguiente: i) que la Comisión en el ICSARA N° 1 determinó la necesidad de incluir las áreas de minas en el proyecto con la finalidad de evaluar ambientalmente la totalidad del proceso productivo; ii) que se solicitó un informe arqueológico, el cual fue presentado y se precisó que las actividades y obras no intervendrían los puntos de interés arqueológicos o de patrimonio cultural identificados; iii) respecto a la generación de emisiones se pudo constatar que confirme a la distancia existente entre los proyecto no se generaría sinergia de impacto, por lo tanto no habría afectación; iv) En relación al consumo hídrico, el titular señaló que el recurso sería suministrado por la matriz de Aguas del Altiplano.

### **D. Efectos, circunstancias y características que justificaban EIA.**

El reclamado señaló que la simple identificación de hallazgos arqueológicos no generaba la presentación de un EIA, y que el titular custodiaría aquellos por medio de un cerco perimetral, por tanto no se verían afectados. En base a dicha razón es que el Consejo de Monumentos Nacionales se manifestó conforme.

### **E. Fraccionamiento del Proyecto.**

El reclamado negó el fraccionamiento del proyecto.

## **3. Resumen considerandos**

### **I. Impugnabilidad de las R.E N° 74 y 79.**

1° a 4° Se debe determinar si las Resoluciones son reclamables de acuerdo a las reglas de competencia y legitimación activa, lo cual fue controvertido por el Reclamado y el Titular. Se debe tener en cuenta que la regulación se encuentra en los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7.

5° Reclamado señala que la R.E N° 74 no resolvió el procedimiento de invalidación y no puede alegar por el artículo 17 N°8.

6° Tanto la R.E N° 74 y la R.E N° 79 serían actos impugnables, en el primer caso a pesar de no ser una resolución de término como lo señala el art. 41 de la Ley N° 19.800, si correspondería a un acto trámite que pone término al procedimiento, y en el segundo caso, se habría dado término a un proceso iniciado de oficio.

7° Respecto al carácter de ambiental de la R.E N° 74, a pesar de haberse pronunciado sobre la legitimación activa, esta tendría relación a una solicitud de invalidación en contra de una RCA, lo que encuadra la decisión dentro del SEIA, instrumento de gestión ambiental por definición.

8° Respecto a la legitimación activa del reclamante para interponer la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, corresponde reconocer que cumple con lo requerido por el artículo 18 N° 7 de la misma ley, al ser quién solicitó la invalidación que dio origen al procedimiento administrativo que culminó con la R.E N° 73.

9° R.E N° 73 es de aquellas resoluciones que pueden ser conocidas por el TA.

## **II. Legitimación activa**

10° Argumentos Reclamado.

11° Reclamación de autos no corresponde a las reclamaciones consideradas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley 19.300, que solamente pueden ser impetradas por el titular del proyecto y los observantes PAC cuando no hayan sido debidamente consideradas sus observaciones en la RCA, sino que corresponde a una invalidación contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

12° Se debe rechazar lo que señala la R.E N° 74 respecto a que los únicos medios de impugnación son los señalados en la Ley 19.300, ya que existen otros medios de impugnación como el señalado en el artículo 53 de la Ley 19.880.

13° Remisión expresa de la Ley N° 19.300 a la Ley 19.880, siendo utilizadas las principales vías recursivas de dicha ley en procedimientos de evaluación de impacto ambiental, tal como la reposición y el recurso jerárquico.

14° Del inciso final del artículo 17 N° 8, se desprende que la invalidación se encuentra restringida solo respecto del titular del proyecto y de los observantes PAC en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que disponen de un medio específico. En todas las demás situaciones, si se cumplen los requisitos, la invalidación es procedente.

15° Pronunciamiento de la CS sobre la procedencia de la invalidación en el procedimiento de evaluación ambiental, a saber, la solicitud de invalidación en contra de una RCA (Rol 16.817 – 2013, Corte Suprema).

16° y 17° Requisito para solicitar invalidación corresponde al carácter de interesado que señala el artículo 21 de la Ley N° 19.880. A saber, se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente, y no es suficiente acreditar cualquier tipo de interés individual o colectivo.

18° Prueba de interés de SQM dice relación con que se afectaría los intereses individuales y colectivos, y que ésta habría intervenido formulando sus observaciones al Proyecto.

19° Fundamentos de SQM a la acreditación del interés sería insuficientes e imprecisos.

20° SQM no señala cuales son los intereses individuales y colectivos que se habrían afectado, requisito fundamental para cumplir con el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

21° Las observaciones realizadas durante la evaluación del proyecto se hicieron en ejercicio del derecho constitucional de petición y que la CONAMA señaló que no formaba parte del proceso de participación ciudadana y quien las presenta no significa que tenga calidad de interesado de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 19.880.

22° TA coincide con la decisión del SEA de que SQM no tiene legitimación activa, pero no comparte el fundamento, siendo que los medios de impugnación no son solamente los señalados en los artículos 20 y 30 bis, ya que también procede la invalidación. En definitiva, no tienen legitimación activa ya que no acreditaron suficiente el interés individual o colectivo de carácter ambiental afectado por la RCA, siendo mayor la exigencia de acreditar el carácter de interesado ya que no fueron parte del proceso de evaluación ambiental.

23° Por las consideraciones anteriores, no se anulará la R.E N° 74.

24° Argumentos del Tercero Coadyuvante respecto a la legitimación activa del reclamante para impugnar la R.E N° 79.

25° y 26° La R.E N° 79 se pronunciaba respecto a aspectos de fondo de la solicitud de invalidación de SQM y que la Comisión parecía estar resolviendo la solicitud, dicha situación constituye un error de parte de la Administración. De todas maneras, SQM no puede ser considerada como solicitante en un procedimiento iniciado de oficio ni como directamente afectado, por último y como se señaló anteriormente, no se acreditó en sede administrativa ni ante el Tribunal la afectación del interés individual o colectivo.

27° Aquel directamente afectado debe acreditar una afectación a un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas de la RCA.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechaza la reclamación deducida por SQM en contra de las R.E N° 74 y 79.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son las vías o medios de impugnación en el SEIA?
- ¿Quiénes pueden interponer la invalidación administrativa señalan en el artículo 17 N° 8?
- ¿Qué deben acreditar los legitimados activos para interponer la invalidación administrativa?
- ¿Qué tipo de interés es aquel que debe acreditar un solicitante de invalidación en el procedimiento de invalidación?
- ¿Quiénes serían los legitimados activos para interponer la solicitud de invalidación en un procedimiento iniciado de oficio por la autoridad administrativa?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Dictamen N° 38.582 de fecha 18 de junio de 2013.
- (ii) Sentencia del 2° Tribunal Ambiental Rol R N° 10-2013.
- (iii) Sentencia Corte Suprema Rol N° 16.817-2013.
- (iv) Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R N° 6-2013.

#### **6. Observaciones personales**

Se determina que con la invalidación se puede impugnar tanto una resolución de término a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880 como también un acto trámite que ponga término a un procedimiento. Asimismo, la solicitud de invalidación del artículo 17 N° 8 no exige que la resolución reclamada sea un instrumento de gestión ambiental o que se encuentre directamente asociado con uno, sino que dicha resolución haya recaído sobre un acto administrativo de carácter ambiental, es decir, que el objeto de impugnación corresponda a dicho acto administrativo.

La legitimación activa de la invalidación ambiental ante los Tribunales Ambientales corresponde al solicitante de la invalidación, o bien, al directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación.

Se señala que los medios de impugnación en sede administrativa corresponden a los regulados en el artículo 20, artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, la solicitud de invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, entre otros.

En ese sentido, el entendimiento que realiza el Tribunal del inciso final del artículo 17 N° 8 es que la invalidación se encuentra restringida sólo respecto del titular del proyecto y de los observantes PAC, solo en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que disponen de un medio específico de impugnación. Por tanto, en todas las demás situaciones, si se cumple los requisitos, la invalidación es procedente.

Por último, el Tribunal concluye que la Ley 19.880 suple a la Ley N° 19.300, situación reconocida expresamente en dicha ley, y que el carácter de interesado para interponer la invalidación ambiental se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Ley N° 19.880. De esta manera, se debe acreditar que el interés o derecho esté relacionado con la protección del medio ambiente, en específico el directamente afectado debe acreditar una afectación a un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas de la RCA que se pretende invalidar.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 21.547-2014 SQM

### **1. Datos generales de la causa:**

Rol: Rol N° 21.547-2014, de la Corte Suprema.

Caratulado: Maturana Crino Luis Fernando / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N° 1307/2015, de 30 de septiembre de 2015).

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 19 de junio de 2014, dictada por el 2° Tribunal Ambiental.

### **2. Antecedentes:**

Se rechazó la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 deducida por SQM, en contra de las R.E N° 73 y 78, de la Comisión de Evaluación Ambiental de Antofagasta.

### **3. Resumen considerandos**

#### **I. Recurso de casación en la forma**

1° Argumentos parte recurrente. En primer lugar, se señala que habría infracción a los artículos 25 y 26 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 170 N° 4 del CPC, en razón de que habría una falta de análisis y ponderación de las alegaciones vertidas y pruebas aportadas para establecer los vicios de la RCA cuya invalidación se solicitó.

2° Argumentos parte recurrente. En segundo lugar, se señala una infracción al artículo 768 N° 7 del CPC, puesto que habría contradicciones evidentes en los considerandos 8°, 17°, 26° y 28°. En razón de que se falla que SQM carecería de interés ambiental para impugnar la RCA, pero sí reconoce legitimación para ejercer la acción de reclamación en contra de la R.E N° 78, generando así que el tribunal no se pronunciara sobre el fondo del asunto.

3° Respecto al primer vicio alegado, sólo se configura si el fallo carece de fundamentos de hecho o de derecho que sustenten lo decidido.

4° y 5° Que la impugnación carece de fundamento en razón de que el fallo del TA determinó como prioritario y previo a cualquier otra consideración, dilucidar si las R.E N° 73 y 78, son o no reclamables, delimitar la competencia del TA y resolver la legitimación activa en razón de los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7 de la Ley N° 20.600.

6° En el fallo los jueces consideraron, en primer lugar, respecto a la R.E N° 73, que existía una falta del interés exigido para solicitar la invalidación, y en segundo lugar en relación a la R.E N° 78, SQM carece de legitimación para deducir la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Por tanto, se concluye que no se ha podido configurar el vicio alegado relativo a la falta de consideraciones en relación al aspecto de fondo.

7° La sola lectura de la sentencia permite descartar el defecto alegado, ya que se contienen las consideraciones y reflexiones para fundar las conclusiones, en ese sentido los considerandos 5° a 8°, analizan, ponderan y sostienen que SQM si se encontraba legitimado activamente para recurrir ante el TA, pero carecía del interés exigido para interponer la invalidación en contra de la RCA. Por otro lado, en los considerandos 24° a 28°, sí se contienen los motivos para concluir que la recurrente carece de legitimación activa para ejercer la acción judicial respecto a la R.E N° 78, por lo que se desestima la acción.

8° y 9° Que la obligación de consignar las consideraciones de hecho y derecho no puede exceder lo realmente debatido y que debe resolverse en el fallo, lo cual no cubre otros ámbitos que han quedado fuera del espectro decisorio, por resultar incompatible con lo resuelto. Por tanto, la sentencia si contiene los fundamentos de la decisión adoptada.

10° y 11° Respecto al segundo vicio alegado, a saber, que la sentencia contiene decisiones contradictorias en los fundamentos 8°, 17°, 26° y 28°, lo cual también se evidencia en lo decisorio. Dicho vicio se configura cuando en una sentencia existe más de 1 decisión y resultan ser incompatibles, por no poder cumplirse simultáneamente, lo cual no se configuraría ya que existe una decisión, que consiste en desestimar la reclamación de SQM.

12° y 13° Respecto a la causal invocada por los recurrentes, Mosquera y Maturana, han señalado que las contradicciones deben estar contenido en lo resolutivo del fallo, ya que es aquella la que contiene las decisiones. Por los fundamentos señalados, el recurso de casación en la forma será desestimado.

## **II. Recurso de casación en el fondo**

14° Se señalan 3 grupos de normas infringidas; en primer lugar, los artículos 1° inciso primero y 21 N° 3° de la Ley N° 19.880, en relación con los artículos 19 inciso primero, 20, 22 inciso primero y 23 del Código Civil. En un segundo lugar, los artículos 4 inciso primero de la Ley 19.300, 10 incisos primero y final y artículo 16 de la Ley N° 19.880 en relación con el artículo 19 N° 3, 14 y 26 de la Constitución Política de la República. Finalmente, y en tercer lugar, se indica una infracción a las leyes reguladoras de la prueba respecto al artículo 1698 del Código Civil, en relación con los artículos 5° de la Ley N° 19.300 y 21 N° 3°, 31 y 35 inciso segundo de la ley N° 19.880.

15° Se señala que si los jueces no hubieran cometido los errores de hecho que han influido en lo dispositivo de la sentencia, hubieran acogido totalmente la reclamación, invalidando así los actos administrativos reclamados.

16° Se precisan las siguientes situaciones: 1) La RCA N° 1, de la CEA de Tarapacá aprobó el proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad"; 2) SQM presenta una solicitud de invalidación argumentando vicios durante el procedimiento respecto a infracciones por parte del titular relativo a línea de base y permisos ambientales, que el proyecto debió ingresar como Estudio y no como Declaración, y que existiría fraccionamiento del Proyecto. Para fundar su interés se mencionó el artículo 19 n° 21 de la Ley N° 19.880; 3) La CEA dictó la R.E N° 45 adoptando 2 decisiones: a) no admitir a trámite la solicitud de invalidación, por carecer de interés, b) se dio inicio a un procedimiento de invalidación de oficio; 4) SQM repuso y en subsidio, interpuso recurso jerárquico; 5) por R.E N° 73, la CEA desestimó ambos recursos; 6) Mediante R.E N° 78, la CEA decidió que la tramitación del Proyecto se efectuó conforme a derecho, por lo que no corresponde la invalidación; 7) En contra de las R.E N° 73 y N° 78, se interpuesto la reclamación del artículo 17 N° 8.

17° La sentencia del TA efectuó de manera separada la argumentación del rechazo a la reclamación, tanto de la R.E N° 73 y N° 78. Del considerando 5 al 23°, el fallo razona y concluye que a pesar de que SQM tiene legitimación activa para interponer la acción del artículo 17 N°8, el tribunal coincide con la autoridad ambiental, que SQM carece del interés para tener carácter de legitimada para interponer la invalidación en sede administrativa. La única variante entre la Administración y el TA, es que éstos consideran que el interés requerido corresponde a aquel regulado en el artículo 21 N° 3 de la Ley 19.880, y no aquel de la Ley N° 19.300, como lo sostiene la autoridad ambiental. De acuerdo al TA, dicho interés de naturaleza ambiental y no meramente económico.

Respecto a la R.E N° 78, que culmina el procedimiento de invalidación de oficio, el Tribunal en los considerandos 24 a 28, decide que SQM carece de la legitimación activa para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8, por no estimársele solicitante en la fase administrativa, ni quedar comprendida en el concepto de tercero directamente afectado del artículo 18 N° 7, ya que carece de interés o derecho de naturaleza ambiental.

18° El recurrente coincide con el fallo al señalar que procede aplicar supletoriamente las disposiciones de la Ley N° 19.880, a saber, el artículo 53, para aplicar la condición de interesado en la invalidación y el artículo 21 N° 3. Adiciona que el fallo concluyó correcto respecto a la R.E N° 73, la calidad de legitimado activo para deducir la reclamación del artículo 17 N° 8.

19° Que el estudio del recurso se centrara, respecto a los 2 primeros capítulos de nulidad, en relación a que si influyo substancialmente el error que señalan los recurrentes respecto a que los jueces del TA habrían adicionado una calificación del concepto de interesado que no

contempla el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880. Siendo que dicha norma regula que el tercero debe ser titular de un interés y éste verse afectado por el acto administrativo.

Respecto al tercer capítulo de nulidad, se señala que el error de derecho correspondía a pretender el fallo que correspondía a su parte acreditar un interés de carácter ambiental, a pesar de la regulación de los artículos 31 y 35 de la Ley N° 19.880. Adicionan los recurrentes que el interés legítimo (ambiental, económico y procedimental), si fue acreditado, situación que debió advertir el tribunal.

20° Es necesario hacer constar que dada la naturaleza de derecho estricto del recurso en examen, se debería haber definido si se considera que el fallo es nulo por la vulneración del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, o bien por haberse considerado que los fundamentos concernientes al interés legítimo, con el componente relativo al medio ambiental, el fallo puso de cargo del reclamante la acreditación de dicho interés, siendo que constaba en el procedimiento, de acuerdo al recurrente.

21° Que el recurso de nulidad no aborda de manera separada los errores de derecho en que habría incurrido el fallo del TA, tal como lo realiza la sentencia, en la cual se dedican considerandos separados para desechar la reclamación respecto a cada una de la R.E dictadas por la Administración.

22° Respecto a la R.E N° 73, la discusión se centra respecto al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, para efectos de determinar el sentido y alcance el interés requerido para configurar la legitimación de SQM. Respecto a la R.E N° 78, la discusión dice relación en terminar si SQM tiene legitimación procesal para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

23° La sentencia del TA consignó claramente, que respecto de la R.E N° 78, SQM no estaba legitimado para interponer la acción del artículo 17 N°8, por no encontrarse en las situaciones previstas del artículo 18 N°7, y al no ser denunciada como infraccionada dicha norma y ser decisoria al respecto, el recurso debe ser desestimado.

24° Respecto a la R.E N° 73, el núcleo central de la impugnación dice relación con que SQM carecía de legitimación activa para solicitar la invalidación en sede administrativa por no haber descrito el interés ni tampoco el contenido de éste, en ese sentido, era fundamental fundar adecuadamente el interés para dar inicio al procedimiento de invalidación, que tenía el objeto de desvirtuar la presunción de legalidad, validez y legitimidad del acto administrativo. Por tanto, el análisis y el problema en cuestión no dice relación con acreditar hechos o con la determinación de la carga de la prueba, sino, con que se carecía del interés necesario para reconocer legitimada al solicitante de la invalidación.

25° De acuerdo a lo esgrimido anteriormente, es que se debe dilucidar la naturaleza y alcance del interés que debe asistir al solicitante de la invalidación de la RCA, por lo cual se debe clarificar el significado del ámbito de aplicación del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

26° Transcripción del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

27° El Reclamante se sitúa entre los terceros afectados por el acto administrativo, siendo titular de intereses individuales o colectivos. Al respecto se ha señalado que son aquellos que *“Son portadores de un interés legítimo aquellos que sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas a beneficios para su esfera personal”*. Por otro lado, se prefirió no incluir un calificativo al interés requerido, ya que es una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa. En relación al tipo de interés, se señala que debe ser un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individual o colectivamente. En relación a lo anterior, Jorge Bermúdez hace referencia a la aplicación del artículo 21 de la Ley 19.880 para la legitimación activa de la solicitud de invalidación en sede administrativa, para posteriormente ejercer la acción general de impugnación ante el TA competente. Pero dicho interés se diferencia y excluye al mero interesado, se cita al profesor Jaime Jara (él a su vez cita a Agustín Gordillo), el cual señala que sería *“aquel que de llegar a prosperar la pretensión o recurso entablado originaría un beneficio jurídico directo en favor del accionante”*.

Lo anteriormente señalado nos permite cubrir la esfera de la pretensión del interés individual, lo que importa en este caso se refiere a los intereses colectivos o supraindividuales. En relación a aquello, la representación y defensa de un interés debe radicarse en un grupo intermedio organizado como persona jurídica, que debe actuar conforme a sus fines específicos y con arreglo al principio de legalidad. Asimismo se ha agregado por parte de la doctrina, referente a las normas ambientales e intervención de los particulares que bastan para estar legitimado activamente un interés legítimo en la anulación, y que al actuar como un colectivo, siempre en cada una de las personas debe concurrir dicho interés personal. Para determinar el grado de individualización del interés, se ha recurrido a la teoría de los círculos de interés, la cual señala que en función de cada categoría de actos se debe determinar cuáles son los círculos de personas interesadas, posteriormente cuáles deben ser considerados como suficientes, excluyendo a aquellos muy lejanos.

28° y 29° Respecto al fallo en alusión, se concluyó que el interés esgrimido debía ser de naturaleza ambiental (no se realizó la distinción entre individual o colectivo), lo cual supera los términos y marco del contenido del artículo 21 número 3 de la Ley N° 19.880, sin perjuicio que dicho error carece de influencia en lo dispositivo del fallo. Producto de que SQM no doto de contenido alguno el concepto de interés reclamado en la solicitud de invalidación, en el recurso de reposición ni en la reclamación judicial, por lo que la autoridad administrativa no estuvo en condiciones, ya que sólo se citó normativa, para distinguir si se refería a un mero o simple interés o si era necesario analizar las variables de un eventual interés individual. Por

tanto, al no haber esgrimido interés alguno protegido por el ordenamiento jurídico, se deberá desestimar la razón medular y básica del el recurso de casación.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos por SQM, en contra de la sentencia de fecha 19 de junio de 2014.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cómo se configura la hipótesis del recurso de casación en la forma que dice relación a que el fallo carece de fundamentos de hecho o derecho que sirven de sustento a lo decidido?
- ¿Cómo se configura la hipótesis del recurso de casación en la forma que dice relación con que la sentencia contenga decisiones contradictorias?
- ¿En qué sección o parte de la sentencia se deben encontrar las decisiones contradictorias?
- ¿Qué normas corresponde aplicar en el procedimiento administrativa de la invalidación señalada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 19.880?
- ¿Cuál es el tipo de interés requerido para interponer la solicitud de invalidación en un procedimiento administrativo ambiental?
- ¿Cómo se podría construir la legitimidad de un interés individual?
- ¿Cómo se podría construir la legitimidad de un interés colectivo?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

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

#### **6. Observaciones personales**

Lo fundamental para la tesis dice relación, en primer lugar, que al momento de interponer la solicitud de invalidación que señala el artículo 17 N° 8 corresponde aplicar las normas de la Ley N° 19.880 de manera supletoria cuando las leyes ambientales nada digan. Dicha situación consideramos del todo correcta, ya que las leyes ambientales nada señalan respecto a la acción en particular y no corresponde al juzgador (o a la Administración), llenar de contenido a una acción regulada en la normativa que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

En segundo lugar, y en esa perspectiva la Corte Suprema nos señala que en el procedimiento administrativo ambiental, al presentar la solicitud de invalidación en el examen de admisibilidad, la Administración debe evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, exigiendo i) la descripción del interés; y ii) el contenido de dicho interés, y no acreditar dicho interés como habría señalado el 2° TA, ni tampoco como ocurrió en el caso en cuestión, solamente señalando las normas que legitiman la solicitud de invalidación.

En tercer lugar, se razona respecto a cuál debiera ser el contenido del interés legítimo esgrimido para solicitar la invalidación de un acto administrativo, en este caso la RCA del Proyecto, ya que el 2°TA habría concluido que el interés esgrimido debe ser de contenido ambiental. A lo cual, la Corte señala que el interés debe estar protegido por el ordenamiento jurídico, pero no necesariamente tener un contenido ambiental siendo que dicho raciocinio superaría los términos y marco en el corresponde situar el contenido del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

La Corte Suprema razona respecto a que el interés esgrimido puede ser cualquiera siempre y cuando esté protegido por el ordenamiento jurídico nos permite una amplia gama de tipos de interés que pueden ser cubiertos y legitimados para interponer la solicitud de invalidación lo cual permite un mayor acceso a la justicia, pudiendo esgrimir un interés de tipo sanitario, económico, antropológico entre otros, y no meramente ambiental como lo exigía el Tribunal Ambiental. Por tanto, nos recuerda que el origen de la invalidación es una potestad de revisión sujeta a los criterios generales de Derecho Administrativo, y no a la legislación ambiental propiamente tal.

Para finalizar, la Corte, en consideración al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, puede corresponder a una individualidad o un colectivo, siendo que en el último caso deberá corresponder a un grupo intermedio, organizado como persona jurídica, que deba plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento al principio de legalidad. Sin perjuicio de lo anterior, en un colectivo siempre en cada una de las personas afectadas debe concurrir un interés personal. Para determinar dicho interés personal, se puede recurrir a la teoría de los círculos de interés, en la cual respecto a cada categoría e actos se debe determinar cuáles son los círculos de personas interesadas, para luego establecer cuáles deben ser considerados como suficientes, excluyendo a los muy lejanos.

En este punto me parece que el razonamiento de la Corte no permite precisar quiénes serían aquellas personas interesadas al aplicar la teoría de los círculos de interés ya que no completa de contenido para determinar la individualización que deben tener las personas y a cuales se les debería excluir, sin perjuicio de que en el considerando 27° nos define el interés individual como aquel que de llegar a prosperar la pretensión o recurso entablado originaría un beneficio jurídico directo en favor del accionante, pero lamentablemente dicha definición es

comprobable a posteriori de la acción que se entable o bien debiendo probar de qué forma le reportaría un beneficio la interposición de ésta al individuo.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R - 11 – 2013 SQM

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 11 – 2013, del 2° Tribunal Ambiental.

Caratulado: Sociedad Química y Minera de Chile S.A con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá (RCA 154/2012 Trazado de Agua Chiniquiray).

Reclamación: Recurso reclamación artículo 17 N° 8.

Resolución impugnada: 2 resoluciones exentas dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá:

- (i) Resolución N° 74, 21 de junio de 2013, que rechazó el recurso de reposición que se interpuso para revertir la resolución que no acogió la solicitud de invalidación, en contra de la RCA del Proyecto “Trazado de Agua a Chiniquiray” de SCM Copiapó.
- (ii) Resolución N° 79, de 8 de julio de 2013, que pone término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio por la Comisión, y en la cual se decidió no invalidar la RCA.

### 2. Antecedentes:

- (i) El proyecto fue aprobado por la RCA N° 154 de fecha 13 de diciembre por la Comisión, el cual se emplazará en la Región de Tarapacá.
- (ii) Con fecha 8 de febrero de 2013, SQM presentó una solicitud de invalidación en contra de la RCA por los siguientes vicios: a) se habría omitido el ICSARA N° 2, observaciones de la SEREMI del Medio Ambiente; b) Carecería de información suficiente que permita descartar los efectos del artículo 11 letras a), b) y f); c) habría fraccionamiento del proyecto, vinculación explícita del Proyecto con otros existentes, debiendo evaluarse como uno solo.
- (iii) Con fecha 16 de abril de 2013, se dictó la R.E N° 44, resolviendo no admitir a trámite la solicitud de invalidación e iniciar de oficio un procedimiento administrativo para determinar si resultaba procedente invalidar la RCA. Respecto de esta resolución, SQM interpuso un recurso de reposición y en subsidio uno jerárquico, los que fueron rechazados por R.E N° 74 de 2013. Con fecha 8 de julio, se dictó la R.E N° 79, mediante la cual se puso fin al procedimiento de invalidación, iniciado de oficio.

**Reclamación:**

Con fecha 14 de agosto, SQM interpuso la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, evacuándose el informe del SEA y el titular del proyecto se hizo parte como tercero coadyuvante.

Se ordenaron medidas para mejor resolver, solicitando una serie expedientes de evaluación de proyectos del Titular, así como las cartas de pertinencia relacionadas. Por otro lado, se solicitó las observaciones presentadas por SQM durante la evaluación del Proyecto (no correspondía a observaciones efectuadas en el proceso de participación ciudadana, ya que no hubo) así como las resoluciones recaídas sobre ésta.

#### **Argumentos parte reclamante:**

##### **F. Impugnabilidad de las R.E N° 74 y 79.**

Ambas resoluciones se encuentran directamente vinculadas con la invalidación, al referirse ambas a aspectos de fondo de la invalidación solicitada, la R.E 74 puso término a la solicitud de invalidación y la R.E N° 79, se resolvió definitivamente la invalidación planteada, pero sin hacer referencia a al procedimiento de oficio. Por tanto, SQM impugnó ambas.

##### **G. Legitimación activa.**

Dicha situación se habría resuelto por la Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N° 38.582, en el que se señaló que era conciliable la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 con el procedimiento y que no habría inconveniente para alegar la invalidación de un acto administrativo en el marco del SEIA. Asimismo, se señaló que se habrían cumplido los requisitos establecidos en el artículo 17 N° 8 de la LTA.

##### **H. Vicios de carácter esencial durante el procedimiento de evaluación ambiental.**

No se habría considerado el pronunciamiento de la SEREMI de Medio Ambiente en el ICSARA N° 2, que habría solicitado que el Titular aclarara el ingreso de la actividad productiva en sus diferentes proyectos, justificando así que se hacía cargo de todos los impactos ambientales, lo cual nunca fue controvertido por el reclamado, según SQM.

##### **I. Efectos, circunstancias y características que justificaban EIA.**

El proyecto debió ser evaluado como EIA, ya que la información contenida en la DIA fue insuficiente para acreditar que el Proyecto no presentaba alguno de los efectos de las letras a), b) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, debiendo considerarse todas las faenas ejecutadas por el Titular en el sector, las cuales no contarían con los permisos respectivos y se extenderían a una zona mucho más amplia que la evaluada.

##### **J. Fraccionamiento del Proyecto.**

El Titular habría fraccionado reiteradamente sus proyectos, evaluándose independientemente, y así no se habría podido considerar los efectos que generan en su conjunto, siendo que éstos se encontrarían estrechamente ligados.

El Reclamante solicitó que se acogiera a tramitación la reclamación y se decrete la invalidación de la RCA.

#### **Argumentos parte reclamada:**

##### F. Impugnabilidad de las R.E N° 74 y 79.

La R.E N° 74 no sería procedente impugnarla ya que no resolvió un procedimiento y no se cumpliría con un requisito fundamental que sería que la decisión impugnada corresponda a un instrumento de gestión ambiental o que se encuentre directamente asociado con éste.

##### G. Legitimación activa.

SQM no tendría calidad de interesado en sede administrativa, careciendo de legitimación activa para presentar la reclamación de autos, a saber, el concepto de interesado para efectos del SEIA es aquel señalado en la Ley N° 19.300 y no aplicaría la supletoriedad de la Ley 19.880. Dicha ley señala que los interesados son el titular del proyecto y las personas naturales o jurídicas que hubieran realizado observaciones en el marco de la participación ciudadana.

Con todo, si se admitiera el concepto de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880, SQM no habría sido afectado en sus derechos por la dictación de la RCA ni tampoco por la resolución que resolvió el proceso de invalidación. En todo caso, se señala que la calidad de interesado no ha sido acreditada en sede administrativa ni judicial.

##### H. Efectos, circunstancias y características que justificaban EIA.

En consideración al procedimiento de evaluación y a la DIA presentada, no se requeriría la presentación de un EIA. En ese sentido, ningún servicio público hizo dicha observación, en cuyo caso se habría tenido que poner término anticipado al procedimiento.

En esa misma línea, el ICSARA N° 1, nada dijo al respecto, sino que se señaló que a pesar de ser un proyecto ya en ejecución (se planteaba el aumento de capacidad), los nuevos impactos no corresponderían a impactos significativos como lo exige el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

##### I. Fraccionamiento del Proyecto.

No se habría fraccionado el proyecto, ya que no existiría una intención dolosa por parte del titular, requisito para configurar dicha situación. Asimismo, no se habría eludido el SEIA ni tampoco se habría variado el instrumento de evaluación. En efecto, el Titular ingresó el proyecto al SEIA, y en la modalidad que correspondía, así quedó establecido en el proceso de evaluación.

Tanto el Reclamado como el Tercero Coadyuvante solicitaron que se rechazara la reclamación deducida por SQM.

### **3. Resumen considerandos**

#### **III. Impugnabilidad de las R.E N° 74 y 79.**

1° a 4° Se debe determinar si las Resoluciones son reclamables de acuerdo a las reglas de competencia y legitimación activa, lo cual fue controvertido por el Reclamado y el Titular. Teniendo en cuenta que su regulación se encuentra en los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7.

5° Reclamado señala que R.E N° 74 no resolvió el procedimiento de invalidación y no se podría alegar por el artículo 17 N°8.

6° Tanto la R.E N° 74 y la R.E N° 79 serían actos impugnables. En el primer caso, a pesar de no ser una resolución de término como lo señala el art. 41 de la Ley N° 19.800, si correspondería a un acto trámite que pone término al procedimiento. En el segundo caso, se habría dado término a un proceso iniciado de oficio.

7° Respecto al carácter de ambiental de la R.E N° 74, a pesar de haberse pronunciado sobre la legitimación activa, esta tendría relación a una solicitud de invalidación en contra de una RCA, lo que encuadra la decisión dentro del SEIA, instrumento de gestión ambiental por definición.

8° Para concurrir ante el TA se debe contar con la correspondiente legitimación activa del artículo 17 N° 8; i) ser solicitante de la invalidación; o ii) el directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación. En este caso, SQM fue quien solicitó la invalidación, por tanto, estaba legitimado para impugnar la resolución ante dicha sede jurisdiccional.

9° R.E N° 74 es de aquellas resoluciones que pueden ser conocidas por el TA, ya que resuelve un proceso de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental y fue impugnada por el solicitante de la invalidación en sede administrativa. Por tanto, el TA se pronunciará respecto a la legalidad de la decisión de la Comisión que resolvió la falta de legitimación activa de SQM para requerir la invalidación de la RCA del Proyecto.

#### **IV. Legitimación activa**

10° Argumentos Reclamado.

11° Reclamación de autos no corresponde a las reclamaciones consideradas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley 19.300, que solamente pueden ser impetradas por el titular del proyecto y los observantes PAC cuando no hayan sido debidamente consideradas sus observaciones en la RCA, sino que corresponde a una invalidación.

12° Se debe rechazar lo que señala la R.E N° 74 respecto a que los únicos medios de impugnación son los señalados en la Ley 19.300, ya que existen otros medios de impugnación, como el señalado en el artículo 53 de la Ley 19.880.

13° Remisión expresa de la Ley N° 19.300 a la Ley 19.880.

14° Del inciso final del artículo 17 N° 8, se desprende que la invalidación se encuentra restringida sólo respecto del titular del proyecto y de los observantes PAC en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que disponen de un medio específico. En todas las demás situaciones, si se cumple los requisitos, la invalidación es procedente.

15° Pronunciamiento de la CS sobre la procedencia de la invalidación en el procedimiento de evaluación ambiental, a saber, la solicitud de invalidación en contra de una RCA (Rol 16.817 – 2013 CS).

16° y 17° Uno de los requisitos para solicitar la invalidación corresponde a acreditar el carácter de interesado, regulado en el artículo 21 de la Ley N° 19.880. A saber, el contenido sustantivo del interés y/o derechos invocados, deben relacionarse con el procedimiento de evaluación ambiental y deben estar relacionado con la protección del medio ambiente (Rol R-10.2013 2° TA).

18° Prueba de interés de SQM se funda en el artículo 19 N° de la Ley N° 19.880, con lo cual se afectarían los intereses individuales y colectivos, y que ésta habría intervenido formulando sus observaciones al Proyecto.

19° Fundamentos de SQM a la acreditación del interés sería insuficientes e imprecisos, que cita un artículo que en la citada ley no existe, y que podría remitirse a aquel regulado en el artículo 21 N° 3.

20° SQM no señala ni acredita cuales son los intereses individuales y colectivos de naturaleza ambiental que se habrían afectado, requisito fundamental para cumplir con el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

21° Las observaciones realizadas durante la evaluación del proyecto se hicieron en ejercicio del derecho constitucional de petición y que la CONAMA señaló que no formaba parte del proceso de participación ciudadana, y que quién las presenta no significa que tenga calidad de interesado, de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 19.880.

22° El TA coincide con la decisión del SEA de que SQM no tiene legitimación activa, pero no comparte el fundamento, siendo que los medios de impugnación no son solamente los señalados en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que también procede la invalidación. En definitiva, SQM no tiene legitimación activa ya que no acreditó suficientemente el interés individual o colectivo de carácter ambiental afectado por la RCA, siendo mayor la exigencia de acreditar el carácter de interesado, ya que no fueron parte del proceso de evaluación ambiental.

23° Por lo anteriormente señalado, no se anula la R.E N° 74.

24° Argumentos del Tercero Coadyuvante respecto a la legitimación activa del reclamante para impugnar la R.E N° 79.

25° y 26° La R.E N° 79 se pronunciaba respecto a aspectos de fondo de la solicitud de invalidación de SQM y que la Comisión parecía estar resolviendo la solicitud, dicha situación constituye un error de parte de la Administración. De todas maneras, SQM no puede ser considerada como solicitante en un procedimiento iniciado de oficio ni como directamente afectado. Por último y como se señaló anteriormente, no se acreditó en sede administrativa ni ante el Tribunal la afectación del interés individual o colectivo.

27° Directamente afectado debe acreditar una afectación a un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas de la RCA.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechaza la reclamación deducida por SQM en contra de las R.E N° 74 y 79.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son las vías o medios de impugnación en el SEIA?
- ¿Quiénes pueden interponer la invalidación administrativa señalan en el artículo 17 N° 8?
- ¿Qué deben acreditar los legitimados activos para interponer la invalidación administrativa?

## **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Dictamen N° 38.582 de fecha 18 de junio de 2013.
- (ii) Sentencia del 2° Tribunal Ambiental Rol R N° 10-2013.
- (iii) Sentencia Corte Suprema Rol N° 16.817-2013.
- (iv) Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R N° 6-2013.

## **6. Observaciones personales**

Se determina que con la invalidación se puede impugnar tanto una resolución de término a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880 como también un acto trámite que ponga término a un procedimiento.

Asimismo, la solicitud de invalidación del artículo 17 N° 8 no exige que la resolución reclamada sea un instrumento de gestión ambiental o que se encuentre directamente asociado con uno, sino que dicha resolución haya recaído sobre un acto administrativo de carácter ambiental, como ocurre en este que la resolución diga relación con la impugnación de la RCA.

Se señala que los medios de impugnación en sede administrativa corresponden a aquellos regulados en el artículo 20, artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, artículo 53 de la Ley N° 19.880, entre otros.

En ese sentido, el entendimiento que realiza el Tribunal del inciso final del artículo 17 N° 8 es que la invalidación se encuentra restringida sólo respecto del titular del proyecto y de los observantes PAC, solo en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que disponen de un medio específico de impugnación. Por tanto, en todas las demás situaciones, si se cumple con los requisitos, la invalidación es procedente.

El TA establece de manera clara y concisa la legitimación activa que se debe acreditar tanto en sede administrativa como en sede judicial. En sede administrativa, se debe acreditar alguna de las hipótesis que señala el artículo 21, restringiéndola a que debe relacionarse con un interés de naturaleza ambiental, a saber, la protección al medio ambiente.

En sede judicial, se indica que la legitimación activa corresponderá al solicitante de la invalidación, o bien, al directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, en consideración al artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600.

Con todo, el TA en el considerando 26<sup>o</sup><sup>154</sup>, permitiría que se pudiera acreditar el carácter de interesado en sede judicial, siendo que corresponde que se realice en la sede administrativa, no pudiendo subsanar dicha omisión ante el TA, por no considerarlo la Ley N° 20.600.

Lo más relevante de la sentencia dice relación a que el Tribunal establece la supletoriedad de la Ley N° 19.880 respecto a la Ley N° 19.300, a pesar de que no exista una referencia expresa a ésta, ya que así darían cuenta los artículos 19 bis y 25 quinquies de dicha ley.

Asimismo y lo más importante, es que establece que en sede administrativa aquel que realiza una solicitud de invalidación debe acreditar una de las hipótesis contenidas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, pero lo restringe a que debe estar relacionado con la protección del medio ambiente. Para el caso de un directamente afectado por una invalidación de oficio, la acreditación respecto a los derechos y/o intereses afectados deben estar vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas de la RCA que se pretende invalidar.

---

<sup>154</sup> “[...] Al no haber acreditado SQM en sede administrativa ni tampoco ante este tribunal la afectación de interés individual o colectivo de naturaleza ambiental en los términos ya señalados [...]”

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 21.993 – 2014 SQM

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: 21.993 – 2014, de la Corte Suprema.

Caratulado: Sociedad Química y Minera de Chile S.A con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá (RCA 154/2012 Trazado de Agua Chiniquiray).

Reclamación: Casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 26 de junio de 2014, del 2° Tribunal Ambiental.

### 2. Antecedentes:

No aplica, desarrollados en la ficha del TA.

#### Reclamación:

A fojas 295, SQM interpuso recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia del 2° TA.

#### Argumentos parte recurrente:

Respecto al recurso de casación en la forma, se divide en 2 capítulos. En el primero, se señala que el fallo carece de fundamentos de hecho y derecho, así como de los fundamentos técnico – ambientales en que se funda. Asimismo, se alega que no se habrían establecido con precisión los hechos sobre los cuales se falló, y las pruebas rendidas no habrían sido valoradas conforme a las reglas de la sana crítica. Posteriormente, en el segundo capítulo, se alega que la sentencia contendría decisiones contradictorias, a saber, en los considerandos resolutivos 8°, 26°, 27° y 28°. Se señala que el TA habría señalado que, a pesar de que, SQM tiene legitimación activa en sede judicial, no la tendría en sede administrativa.

Respecto al recurso de casación en el fondo, se divide en 3 capítulos. En primer lugar, se alega la errónea interpretación del artículo 21 de la Ley N° 19.880. En el segundo capítulo, se acusa la falsa aplicación de los artículos 4 de la Ley N° 19.300, 10 y 16 de la Ley N° 19.880. Para finalizar, se denuncia la infracción de las leyes reguladoras de la prueba.

#### Argumentos parte reclamada:

No aplica.

### 3. Resumen considerandos

#### I. Casación en la forma.

1° y 2° Argumentos parte recurrente.

3° La Corte señala que la falta de consideraciones sólo se configura cuando el fallo carece de fundamentos de hecho o derecho que sirven de sustento a lo decidido, y que la sentencia al abarcar un aspecto técnico ambiental que constituye el fondo del conflicto, si se establecieron las motivaciones del resultado.

4° En específico, el fallo dilucidó respecto a si eran reclamables las R.E N° 74 y N° 79, se delimitó la competencia del TA y se resolvió acerca de la legitimación activa de SQM.

5° Que la sentencia recurrida desarrolló todos los argumentos expuestos por las partes y las conclusiones con cada uno de los puntos señalados, para arribar a la decisión de lo resolutivo del fallo.

6° La Corte Suprema concluye que no se ha podido configurar el vicio alegado, si el Tribunal consideró la falta de legitimación activa de SQM para reclamar en sede administrativa, por lo que no se omitió el pronunciamiento de fondo de la R.E N° 74 y N° 79.

7° La sola lectura de la sentencia permite descartar el defecto alegado, ya que se contienen las consideraciones y reflexiones para fundar las conclusiones, en ese sentido los considerandos 5° a 8°, analizan, ponderan y sostienen que SQM si se encontraba legitimado activamente para recurrir ante el TA, pero carecía del interés exigido para interponer la invalidación en contra de la RCA. Por otro lado, en los considerandos 24° a 28°, sí se contienen los motivos para concluir que la recurrente carece de legitimación activa para ejercer la acción judicial respecto a la R.E N° 79, por lo que se desestima la acción.

8° Que la obligación de consignar las consideraciones de hecho y derecho dicen relación con lo debatido y aquello que debe resolverse en el fallo, pero no cubre otros ámbitos que puedan resultar incompatibles con lo resuelto.

9° Por tanto, la sentencia si contiene los fundamentos que sustentan la decisión del TA, por lo que se desestima el primer capítulo de nulidad formal.

10° y 11° Que el segundo capítulo de nulidad formal dice relación en contener la sentencia decisiones contradictorias, lo cual se configura cuando el fallo contiene más de una decisión y resultan ser éstas incompatibles, que no pueden cumplirse simultáneamente, en tanto interfieren unas con otras, lo que no corresponde al caso en cuestión, ya que existe una sola decisión.

12° y 13° Se concluye que las contradicciones deben estar contenidas en la parte resolutive del fallo y no en otra de sus secciones, porque dicha parte es la que contiene las decisiones. Por tanto, se desestima el recurso de casación en la forma.

## II. Casación en el fondo.

14° Argumentos de SQM.

15° Se alega que los errores de derecho de la sentencia del 2° TA habrían influido substancialmente en lo dispositivo del fallo, y si no se hubiere incurrido en dichas infracciones, se habría acogido la reclamación e invalidado los actos administrativos reclamados.

16° Antecedentes del procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto, en las etapas administrativa y judicial.

17° La sentencia del TA desestimó la acción judicial argumentando de forma separada los fundamentos respecto a las R.E N° 74 y N° 79. Respecto a la alegación de la última resolución, que se rechazó la solicitud de invalidación, siendo que era de oficio, carece de mérito para influir en la decisión. En efecto, del considerando 5° al 23 se concluye que SQM tiene legitimación activa para accionar en consideración del artículo 17 N° 8, por cumplir con el requisito de haber solicitado la invalidación de la RCA, pero carecía del interés que la habilitaba como legitimada activa para interponer la invalidación, señalando que el interés requerido es aquel que corresponde al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, el cual debe ser de naturaleza ambiental y no meramente económico. Respecto a la R.E N° 79, en los considerandos 24° a 28, SQM carece de legitimación activa porque no puede estimársele solicitante en un procedimiento de invalidación de oficio, ni como directamente afectado, ya que no tiene un interés o derecho ligado a los de naturaleza ambiental, protegido por la normativa en cuestión.

18° SQM coincide con el fallo respecto a que si procede interponer la invalidación administrativa de la Ley N° 19.880, que es aplicable el artículo 21 N° 3 de dicha ley, y por último, que es correcto al reconocerle legitimación activa para deducir la acción judicial en contra de la R.E N° 74.

19° En definitiva, el argumento medular sostenido por SQM dice relación que el TA adicionó, al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, una calificación al concepto de interesado que la norma no contempla, a saber, un interés de naturaleza ambiental, siendo que el único requisito dice relación con que el tercero sea titular de un interés y que éste se vea afectado por el acto administrativo. A pesar de lo anterior, la infracción de derecho alegada es el artículo 1698 del Código Civil, respecto a que correspondía acreditar un interés de carácter ambiental, siendo que la Ley N° 19.880 impone a la autoridad administrativa requerir los antecedentes que considere ausentes en la petición o bien adoptar las medidas correspondientes. Por último, se alega que el interés legítimo, – ambiental – económico y procedimental- sí fue sostenido y respaldado en su solicitud de invalidación, lo que debió advertir el tribunal.

20° La Corte señala que el recurso es de derecho estricto, y no corresponde efectuar argumentos alternativos y/o subsidiarios como lo ha señalado la recurrente, por lo que se podría desestimar desde ya el recurso.

21° Que el recurso en cuestión no organiza de forma separada los errores de derecho en los que podría haber incurrido el fallo, y tampoco se realiza una distinción clara de los errores que afectaron los argumentos respecto a cada uno de las resoluciones alegadas. Indica que no corresponde a los jueces interpretar y concluir, a partir de premisas, las alegaciones del recurrente.

22° La Corte señala que respecto a la R.E N° 74, la discusión radica en el alcance y sentido del interés requerido para configurar la legitimación configurado en el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, respecto a la invalidación administrativa. En relación a la R.E N° 79 consiste en determinar si SQM estaba legitimada para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

23° La Corte concluye que SQM no denuncia la infracción del artículo 17 N° 8 en relación al artículo 18 N° 7, ni tampoco fue desarrollado ningún motivo respecto a la nulidad sustancial para lograr la ineficacia del fallo respecto a la R.E N° 79, por lo que el recurso deberá ser desestimado.

24° Respecto a la R.E N° 74, el núcleo central dice relación con la palabra “acreditar” que se emplea en el fallo del 2° TA, ya que no se habría acreditar un interés de naturaleza ambiental para solicitar la invalidación en sede administrativa. Agrega la Corte Suprema que no corresponde acreditar dicho interés, sino que en el examen de admisibilidad se debe evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, exigiendo la descripción del interés y el contenido de éste, situación que no ocurrió no en la solicitud de invalidación, que sólo se hizo referencia a la norma, ni en el recurso de reposición. Por dicha razón la Administración desestimó la invalidación y que la problemática con dice relación con el problema de acreditar o de la determinación de la carga de prueba, sino de carecer del fundamento básico para reconocer legitimidad.

25° Respecto a la naturaleza y alcance del interés que debe señalar el solicitante de invalidación de la RCA, corresponde clarificar el significado del ámbito del artículo 21 de la Ley N° 19.880.

26° Regulación del artículo 21 de la Ley N° 19.880.

27° El Reclamante se sitúa entre los terceros afectados por el acto administrativo, siendo titular de intereses individuales o colectivos. Al respecto se ha señalado que son aquellos que *“Son portadores de un interés legítimo aquellos que sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas a beneficios para su esfera personal”*. Por otro lado, se prefirió no incluir un calificativo al interés requerido, ya que es

una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa. En relación al tipo de interés, se señala que debe ser un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individual o colectivamente. En relación a lo anterior, Jorge Bermúdez hace referencia a la aplicación del artículo 21 de la Ley 19.880 para la legitimación activa de la solicitud de invalidación en sede administrativa, para posteriormente ejercer la acción general de impugnación ante el TA competente. Pero dicho interés se diferencia y excluye al mero interesado, se cita al profesor Jaime Jara (él a su vez cita a Agustín Gordillo), el cual señala que sería *“aquel que de llegar a prosperar la pretensión o recurso entablado originaría un beneficio jurídico directo en favor del accionante”*.

Lo anteriormente señalado nos permite cubrir la esfera de la pretensión del interés individual, lo que importa en este caso se refiere a los intereses colectivos o supraindividuales. En relación a aquello, la representación y defensa de un interés debe radicarse en un grupo intermedio organizado como persona jurídica, que debe actuar conforme a sus fines específicos y con arreglo al principio de legalidad. Asimismo se ha agregado por parte de la doctrina, referente a las normas ambientales e intervención de los particulares que bastar para estar legitimado activamente un interés legítimo en la anulación, y que al actuar como un colectivo, siempre en cada una de las personas debe concurrir dicho interés personal. Para determinar el grado de individualización del interés, se ha recurrido a la teoría de los círculos de interés, la cual señala que en función de cada categoría de actos se debe determinar cuáles son los círculos de personas interesadas, posteriormente cuáles deben ser considerados como suficientes, excluyendo a aquellos muy lejanos.

28° y 29° Respecto al fallo en alusión, se concluyó que el interés esgrimido debía ser de naturaleza ambiental (no se realizó la distinción entre individual o colectivo), lo cual supera los términos y marco del contenido del artículo 21 número 3 de la Ley N° 19.880, sin perjuicio que dicho error carece de influencia en lo dispositivo del fallo. Producto de que SQM no doto de contenido alguno el concepto de interés reclamado en la solicitud de invalidación, en el recurso de reposición ni en la reclamación judicial, por lo que la autoridad administrativa no estuvo en condiciones, ya que sólo se citó normativa, para distinguir si se refería a un mero o simple interés o si era necesario analizar las variables de un eventual interés individual. Por tanto, al no haber esgrimido interés alguno protegido por el ordenamiento jurídico, se deberá desestimar la razón medular y básica del recurso de casación.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos por SQM en contra de la sentencia del 2° TA.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cómo se configura la hipótesis del recurso de casación en la forma que dice relación a que el fallo carece de fundamentos de hecho o derecho que sirven de sustento a lo decidido?
- ¿Cómo se configura la hipótesis del recurso de casación en la forma que dice relación con que la sentencia contenga decisiones contradictorias?
- ¿En qué sección o parte de la sentencia se deben encontrar las decisiones contradictorias?
- ¿Qué normas corresponde aplicar en el procedimiento administrativa de la invalidación señalada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 19.880?
- ¿Cuál es el tipo de interés requerido para interponer la solicitud de invalidación en un procedimiento administrativo ambiental?
- ¿Cómo se podría construir la legitimidad de un interés individual?
- ¿Cómo se podría construir la legitimidad de un interés colectivo?

## 5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)

- (i) Mario Mosquera Ruiz y Cristián Maturana Miquel, "Los Recursos Procesales", p. 255.
- (ii) Jaime Jara Schnettler, Apuntes sobre Acto y Procedimiento Administrativo, p.97, 98 y 99.
- (iii) Jorge Bermúdez Soto, Fundamentos de Derecho Ambiental, p. 540.
- (iv) Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso de 1978, sobre el Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo.

## 6. Observaciones personales

Lo fundamental para la tesis dice relación, en primer lugar, que al momento de interponer la solicitud de invalidación que señala el artículo 17 N° 8 corresponde aplicar las normas de la Ley N° 19.880 de manera supletoria cuando las leyes ambientales nada digan. Dicha situación consideramos del todo correcta, ya que las leyes ambientales nada señalan respecto a la acción en particular y no corresponde al juzgador (o a la Administración), llenar de contenido a una acción regulada en la normativa que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

En segundo lugar, y en esa perspectiva la Corte Suprema nos señala que en el procedimiento administrativo ambiental, al presentar la solicitud de invalidación en el examen de admisibilidad, la Administración debe evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, exigiendo i) la descripción del interés; y ii) el contenido de dicho interés, y no acreditar dicho interés como habría señalado el 2° TA, ni tampoco como ocurrió en el caso en cuestión, solamente señalando las normas que legitiman la solicitud de invalidación.

En tercer lugar, se razona respecto a cuál debiera ser el contenido del interés legítimo esgrimido para solicitar la invalidación de un acto administrativo, en este caso la RCA del

Proyecto, ya que el 2ºTA habría concluido que el interés esgrimido debe ser de contenido ambiental. A lo cual, la Corte señala que el interés debe estar protegido por el ordenamiento jurídico, pero no necesariamente tener un contenido ambiental siendo que dicho raciocinio superaría los términos y marco en el corresponde situar el contenido del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880.

La Corte Suprema razona respecto a que el interés esgrimido puede ser cualquiera siempre y cuando esté protegido por el ordenamiento jurídico nos permite una amplia gama de tipos de interés que pueden ser cubiertos y legitimados para interponer la solicitud de invalidación lo cual permite un mayor acceso a la justicia, pudiendo esgrimir un interés de tipo sanitario, económico, antropológico entre otros, y no meramente ambiental como lo exigía el Tribunal Ambiental. Por tanto, nos recuerda que el origen de la invalidación es una potestad de revisión sujeta a los criterios generales de Derecho Administrativo, y no a la legislación ambiental propiamente tal.

Para finalizar, la Corte, en consideración al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, puede corresponder a una individualidad o un colectivo, siendo que en el último caso deberá corresponder a un grupo intermedio, organizado como persona jurídica, que deba plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento al principio de legalidad. Sin perjuicio de lo anterior, en un colectivo siempre en cada una de las personas afectadas debe concurrir un interés personal. Para determinar dicho interés personal, se puede recurrir a la teoría de los círculos de interés, en la cual respecto a cada categoría e actos se debe determinar cuáles son los círculos de personas interesadas, para luego establecer cuáles deben ser considerados como suficientes, excluyendo a los muy lejanos.

En este punto me parece que el razonamiento de la Corte no permite precisar quiénes serían aquellas personas interesadas al aplicar la teoría de los círculos de interés ya que no completa de contenido para determinar la individualización que deben tener las personas y a cuales se les debería excluir, sin perjuicio de que en el considerando 27º nos define el interés individual como aquel que de llegar a prosperar la pretensión o recurso entablado originaría un beneficio jurídico director en favor del accionante, pero lamentablemente dicha definición es comprobable a posteriori de la acción que se entable o bien debiendo probar de qué forma le reportaría un beneficio la interposición de ésta al individuo.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 16 – 2013 CALCURRUPE I

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R-16-2013

Caratulado: Marila Rosicler Castillo Pitripan y otros / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°0725, de 14 de agosto 2013).

Reclamación: Artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N° 725, de fecha 14 de agosto de 2013, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, Ignacio Toro Labbé, la cual acogió una reclamación administrativa en contra de la Resolución Exenta N° 53, de fecha 11 de junio de 2012, que había calificado desfavorablemente el Proyecto "Piscicultura Río Calcurrupe" (el "Proyecto").

Antecedentes:

- (i) Con fecha 14 de junio de 2011, Agrícola Sichahue Limitada (el "Titular") presentó ante el SEA de la Región de Los Ríos la DIA del Proyecto, el que consiste en la instalación y puesta en marcha de una piscicultura en el sector del río Calcurrupe.
- (ii) El 11 de junio de 2013, la Comisión de Evaluación de Los Ríos calificó desfavorablemente el Proyecto, dictando la Resolución Exenta N° 53, ya que el Proyecto requería de un EIA por cuanto se generaban los efectos, características y circunstancias del literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300.
- (iii) El 25 de julio el Titular interpuso ante la Dirección Ejecutiva del SEA un recurso de reclamación, resuelto por la Resolución Exenta N° 725, donde se acogió el recurso y se calificó favorablemente al Proyecto.

**Reclamación:**

Con fecha 2 de octubre de 2013, doña Marila Castillo Pitripan, José Soto Leguey, José Gómez Huenupan y Pedro Huenulef Oporto interpusieron impugnaron la resolución en conformidad con los artículos 20 de la Ley N° 19.300 y 17 N° 5 de la Ley N° 20.600.

**Argumentos parte reclamante:**

#### **A) Efectos negativos del Proyecto.**

El reclamante señala que el Proyecto tendrá efectos negativos en la salud de las familias y de la comunidad Mapuche, asimismo en lo productivo, cultural y social de ésta.

## **B) Ilegalidad en el Proceso de evaluación del Proyecto.**

No se habría realizado la consulta previa a las comunidades indígenas presentes en la ribera del río Calcurrupe, conforme a lo dispuesto por el Convenio N° 169 de la OIT, siendo que los informes de la CONADI, que daban cuenta de la inexistencia de comunidades indígenas afectadas, faltarían a la verdad. Señalan que en el caso de autos si se cumplirían con los requisitos para realizar la Consulta Indígena, por lo que el Proyecto aprobado infringiría el ordenamiento jurídico, y la resolución debe ser invalidada.

Respeto al incidente de previo y especial pronunciamiento, se solicitó su rechazo en todas sus partes o que se deje su resolución para definitiva, ya que la legitimación activa no puede ser materia de revisión de admisibilidad.

### **Argumentos parte reclamada:**

Con fecha 16 de noviembre de 2013, el SEA interpuso un incidente de previo y especial pronunciamiento, alegando la incompetencia absoluta de este Tribunal, ya que no se cumplirían los presupuestos exigidos en el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, en subsidio, interpuso un recurso de reposición solicitando que se declare inadmisibile la reclamación debido a la falta de legitimación activa de los reclamantes.

Con fecha 27 de noviembre de 2013, el Tribunal resolvió rechazar el incidente de incompetencia absoluta, ante lo cual el SEA interpuso una nueva reposición, la que fue rechazada por el Tribunal por no aportar nuevos antecedentes.

Con fecha 3 de diciembre de 2013, el SEA evacuó el correspondiente informe del artículo 29 de la Ley 19.300 señalando la incompetencia del Tribunal, en la medida que no se formuló reclamación administrativa alguna en contra de la RCA del Proyecto, asimismo, se alegó la falta de legitimación activa de los reclamantes, en tercer lugar, se señaló la extemporaneidad en la interposición de la reclamación judicial, en cuarto lugar, se indica que no se generaría ninguno de los efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300, por lo que no sería necesario evaluar el Proyecto por EIA, y por último, en cuanto a la infracción respecto a la Consulta Indígena, ya que no habría una hipótesis de susceptibilidad de afectación directa, ya que no han individualizado ni señalado el lugar de emplazamiento de las comunidades indígenas ni tampoco de qué manera y como les afectaría el Proyecto.

Con fecha 13 de enero de 2014 se concedió la calidad de tercero coadyuvante al Titular del Proyecto.

### **Nulidad de Derecho Público**

Con fecha 19 de marzo de 2014, mismo día de la vista de la causa, los reclamantes solicitaron que se declare la Nulidad de Derecho Público (NDP) de la Resolución. Señalaron que la Resolución fue dictada fuera de plazo, siendo que de 30 días era un plazo fatal del que disponía el Director Ejecutivo para resolver la reclamación interpuesta por el Titular, plazo que fue sobrepasado. Por tanto, el acto administrativo sería nulo de Nulidad de Derecho

Público, insubsanable, por haber sido dictado por un órgano del Estado incompetente o forma ilegal por falta de atribución legal por haber vencido el plazo.

Se dio traslado al SEA, organismo que señaló que la solicitud es extemporánea, que el afectaría el principio de congruencia procesal y el de buena fe, asimismo, el tribunal competente sería el tribunal ordinario, es decir, el juez de letras en lo civil. Por último, señala que respecto a la vulneración del plazo, dicha situación no origina por sí sola la ineficacia o invalidación de los actos administrativos.

## **2. Resumen considerandos.**

### **I. Nulidad de Derecho Público**

1° Explicación de los argumentos de los reclamantes.

2° Regulación NDP artículo 7 de la Constitución.

3° Explicación de competencia de los Tribunales Ambientales, por tanto, la nulidad requerida debe ejercerse mediante las acciones del artículo 17 y no a través de la vía incidental o procedimiento autónomo.

4° La reclamación y la declaración de NDP tiene el mismo objeto: anulación del acto administrativo.

5° Se rechaza la solicitud de NDP.

### **II. Reclamación de autos.**

6° Discusión de la reclamación: (i) Competencia del Tribunal (ii) Legitimación del reclamante.

(i) Competencia del Tribunal Ambiental.

7° Alegación del Reclamado respecto al agotamiento de la vía administrativa.

8° Disposición invocada por el reclamante artículo 17 N° 5 de la Ley 20.600.

9° Requisito del agotamiento de la vía administrativa, dice relación con la legitimación activa, pero no con la competencia del Tribunal. Por tanto, la Resolución reclamada es de aquellas contempladas en el artículo 17 N° 5 de la Ley 19.300, siendo competente el Tribunal para conocer y pronunciarse al respecto.

(ii) Legitimación activa de los Reclamantes.

10° Legitimación activa para concurrir ante el Tribunal solicitando la nulidad de la Resolución, asunto que no se encuentra dentro de las causales de inadmisibilidades del artículo 27 de la Ley N° 20.600.

11° Argumentos Reclamado, no legitimados los reclamantes en base a los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

12° Argumentos Reclamantes, inciso 4 del artículo 20, Ley N° 19.300, no señalaría limitación para alegar contenido de una resolución o titular de la acción.

13°, 14° y 15° Legitimados activos del artículo 17 N° 5 que señalan los reclamantes, se señala en el artículo 18, y que serían las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones, a saber, los titulares de proyectos. Asimismo, se debe agotar la vía administrativa.

16° Reclamantes erraron en utilizar la reclamación del artículo 17 N° 5, que solo puede ser impetrada por el titular del Proyecto.

17° Reclamantes tampoco podían impetrar la reclamación del artículo 17 N° 6, explicación de la legitimación activa de los observantes PAC.

18° Reclamantes no tienen legitimación activa para impetrar reclamación artículo 17 N°5, sin perjuicio de existir otras vías de impugnación o invalidación. No se pronunciará sobre el fondo de la reclamación.

### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechaza la reclamación en contra de la Resolución.

### **3. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son los supuestos de inadmisibilidad que puede decretar los Tribunales Ambientales?
- ¿Cuál la vía idónea de impugnación o invalidación que deberían haber utilizado los reclamantes en el caso de autos?
- ¿Cuáles son los plazos y requisitos para dichas vías de impugnación o invalidación?

### **4. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

Solamente se citan artículos de las Leyes 19.300 y 20.600.

### **5. Observaciones personales**

Se determina quién es el único legitimado activo para interponer el recurso de reclamación judicial del artículo 17 N° 5, a saber, el titular de un proyecto y quién es el único que puede ejercer la reclamación administrativa contenida en el inciso 1° del artículo 20 de la Ley 19.300.

A su vez, se señala quienes son los legitimados activos para interponer el recurso de reclamación judicial del artículo 17 N° 6, por quienes hayan sido parte de un proceso de participación ciudadana cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA.

Por último, en ambos casos, para presentar los recursos de reclamación judicial, se debe agotar la vía administrativa.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 23.000 – 2014 CALCURRUPE I

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: 23.000 – 2014

Caratulado: Marila Rosicler Castillo Pitripan y Otros contra Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 18 de julio de 2014, dictada por el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, que rechazó el reclamo interpuesto concluyendo que los reclamantes no contaban con legitimación activa para deducirlo, sin perjuicio de otras vías de impugnación o invalidación del acto administrativo.

### 2. Antecedentes:

El procedimiento ante el Segundo Tribunal Ambiental (el “**Tribunal**”), se inicia por un recurso de reclamación amparado en el artículo 17 N° 5 de la Ley 20.600 presentado por 4 miembros de comunidades mapuches huilliches, donde el Tribunal rechazó la solicitud especial de nulidad de derecho público presentada por los reclamantes y asimismo determina que éstos no cuentan con la legitimación activa para impetrar la reclamación señalada.

#### **Reclamación:**

Ante la sentencia dictada por el Tribunal, los reclamantes interpusieron recursos de casación en la forma y en el fondo.

#### **Argumentos parte reclamante:**

Respecto al recurso de casación en la forma, los reclamantes lo habrían deducido amparado en lo señalado en el inciso 4 artículo 26, Ley 20.600 , omisión de los requisitos del artículo 25 de la misma ley, a saber, que la sentencia debe dictarse con arreglo al artículo 170 del CPC. La sentencia habría incumplido 2 requisitos: (i) No contiene consideraciones de hecho de derecho que le sirven de fundamento, ya que los expresados serían contradictorios, siendo que por un lado, se argumenta que habría una falta de legitimación activa de los reclamantes pero el Tribunal si es competente para conocer del reclamo; (ii) Se omite la decisión del asunto controvertido, en virtud de que el Tribunal no se pronuncia sobre las cuestiones de ilegalidad de fondo de la resolución reclamada, como sobre su extemporaneidad y la nulidad de derecho público de ésta.

En relación al recurso de casación en el fondo, señalan que existiría un error de derecho al señalar el Tribunal que el único legitimado para interponer el reclamo judicial del artículo 20 inciso 4 de la Ley 19.300 y el artículo 17 N° 5 de la LTA, sería el titular del proyecto. A juicio del recurrente, el artículo de la LMBA señala que se pueda interponer una reclamación en contra de la resolución que califica favorable o desfavorablemente un proyecto, siempre y cuando, sea en conformidad a lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes. Por otro lado, el artículo 18 n° 5 de la LTA en relación al artículo 17 N° 5, señala que los legitimados son las personas naturales o jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley. Por tanto, dichas normas no restringirían el derecho de presentar un recurso de reclamación como el de autos.

Finalmente, alegan que se habría contravenido con las normas de protección a los pueblos indígenas y la falta de consulta previa de acuerdo al Convenio 169.

### **Argumentos parte reclamada:**

#### **3. Resumen considerandos.**

##### **I. Recurso de casación en la forma.**

##### **II.**

1° Argumentos reclamantes.

2° Consideraciones contradictorias alegadas. La CS señala que al presentar el reclamo no se configuraba alguna de las causales de inadmisibilidad que señala el artículo 27 de la Ley 20.600, que habría permitido impedir a trámite la reclamación, situación distinta a que los reclamantes carecen de legitimidad activa para presentar la reclamación amparados en el artículo 17 N° 5.

3° La falta de legitimación activa es una excepción de consideración previa respecto de todo otro examen, por lo que el Tribunal no estaba obligado a hacerse cargo de las alegaciones de fondo.

4° No concurren los defectos señalados por los reclamantes, por lo que se rechaza el recurso de casación en la forma.

##### **III. Recurso de casación en el fondo.**

5° Argumentos reclamantes, infracción artículo 20 inciso 4 y 60 de la LBMA; 17 N° 5 y 9, y 18 N° 5 de la LTA; y 19 inciso del Código Civil.

6°, 7°, 8° y 9° Regulación del recurso del artículo 17 N° 5, cuya legitimación activa se regula en el artículo 18 N° 5 de la LTA, la cual exige el agotamiento de la vía administrativa. En

conclusión, solamente puede interponerlo el titular del Proyecto. Regulación del artículo 17 N° 6 de la LTA. No hubo participación ciudadana en la evaluación ambiental, imposibilidad de interponerlo.

10° Sentencia ha resuelto correctamente, de acuerdo a los argumentos anteriores.

11° Innecesario pronunciarse respecto de las otras infracciones.

#### **IV. Concurrencia voto Ministro Pierry.**

En primer lugar, señala que habría que pronunciarse respecto al alcance del artículo 17 N° 8 de la LTA, y que a primera vista, se podría sostener que es un traslado del artículo 53 de la Ley 19.880. Siendo que dicho artículo regula la acción para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria, acción que sólo procede cuando la Administración invalida, pero no cuando se niega a ello, debido a que la invalidación es una facultad de la Administración, y no constituye recurso, así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Contraloría y la CS.

En segundo lugar, señala que dicha interpretación sería contradictoria con la historia de la ley, ya que el legislador ha querido dotar a terceros afectados por un acto administrativo, y que no han sido de dicho procedimiento, teniendo la intención de establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación, sino también para que, habiéndola solicitado, se le ha negado. Lo anterior sería coincidente con lo regulado inciso final del artículo en comentario<sup>155</sup>.

Luego, ahonda en la situación de que la invalidación regulada en la Ley 19.880 sería una facultad de la Administración, pero no un recurso administrativo. Sin embargo, la institución regulada en el TA es equivalente a un recurso administrativo, con agotamiento de la vía administrativa, para así poder acceder a los Tribunales Ambientales.

A continuación, señala que en la historia de la ley de la LTA, el Profesor Luis Cordero señaló una sugerencia respecto a admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales, permitiendo la invalidación. Así las cosas, el tribunal Ambiental va a conocer el reclamo después de que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. Asimismo, señala que la Comisión Técnica, trabajó respecto a que lo impugnado es el pronunciamiento que acoge o rechaza una solicitud de invalidación. En definitiva, señala que serían distintas acciones y que solo es una coincidencia de nombre tal como ocurre en otras instituciones del derecho administrativo, tal como el término "concesión".

En quinto lugar, señala que se debe distinguir entre la invalidación consagrada en la LTA que denomina como "invalidación impropia" y la invalidación propiamente tal, la cual siempre

---

<sup>155</sup> "No se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley 19.880".

es procedente en el plazo de 2 años y está regulada en el artículo 53 de la Ley 19.880, siendo una facultad y no un recurso, y en caso de que sea a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso ulterior. En caso de que si invalide, existiría un recurso y para el caso ambiental, es decir del artículo 17 N° 8, sería ante los tribunales ambientales en el plazo de 30 días como lo señala la disposición en comentario.

Respecto a la invalidación impropia, sería un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, permitiendo reclamar de lo resuelto por la Administración, ya sea que lo haya acogido o no, en un plazo de 30 días ante el Tribunal Ambiental.

Respecto al plazo para interponer el reclamo de ilegalidad ante la Administración, el plazo no sería de 2 años que sería para la invalidación facultad, sino que sería uno diferente. Por tanto, interpretando armónicamente la LBMA y la LTA no podría llegar a otra conclusión que el plazo fuera de 30 días, ya que éste es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y acciones judiciales ante el Tribunal Ambiental. En definitiva, los terceros ajenos al procedimiento administrativo tendrían 30 días de plazo.

Por otro lado, quienes hayan participado en el procedimiento ambiental, el reclamo invalidatorio no sería un reclamo de ilegalidad sino más bien una reposición del acto administrativo y se aplicaría el plazo de 5 días del artículo 59 de la Ley 19.880.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Quiénes están legitimados para interponer los recursos del artículo 17 N° 5 y N° 6?
- ¿Se debe agotar la vía administrativa previamente a interponer dichos recursos?
- ¿Cuál sería la pretensión que busca el recurso consagrado en el artículo 17 N°8 y quienes podrían interponerlo?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Cordero Luis, artículo titulado "La invalidación no es recurso administrativo" publicado en el Mercurio Legal en el año 2013.
- (ii) Cordero Luis, artículo titulado "Los dilemas de la invalidación ambiental: El caso del camino de la fruta" publicado en la Semana Jurídica N° 64, año 2013.

#### **6. Observaciones personales**

Lo más novedoso de la sentencia dice relación con el análisis que realiza el Ministro Pierry en su prevención, donde plantea su tesis respecto a que existirían 2 invalidaciones, por un lado,

la invalidación administrativa propiamente tal consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y la invalidación impropia consagrada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Para el caso de la invalidación propiamente tal está siempre es procedente en el plazo de 2 años. En caso de que haya sido solicitada, pero no haya invalidado, no procede ningún recurso, por su naturaleza de facultad. En caso de que si invalide, se puede presentar un recurso ante los Tribunales Ambientales.

Para el caso de la invalidación ambiental corresponde a un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental y que para recurrir ante los Tribunales Ambientales, se debe agotar la vía administrativa, ya sea que se haya acogido o rechazado dicho reclamo en dicha instancia. El plazo para interponer el reclamo ante la Administración correspondería a 30 días, ya que ese es el plazo general establecido en la Ley N° 19.300.

Asimismo, para el titular del proyecto o quienes hayan intervenido en el procedimiento correspondería a una reposición del acto administrativo y el plazo para su interposición correspondería al artículo 59 de la Ley N° 19.880, que es de 5 días.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 35 – 2014 RANCAGUA EXPRESS EFE

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 35 – 2014 (acumuladas R – 37 – 2014, R – 60 – 2015).

Caratulado: Sánchez Pérez Sandra y Otros / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°0373/2013).

Reclamación: Artículo 17 N°6 y N°8, de la Ley N°20.600.

Resoluciones impugnadas:

R – 35 – 2014: Silencio administrativo negativo que habría rechazado la reclamación administrativa en contra de la RCA.

R – 37 – 2014: Resolución Exenta N°457 de 2014 del Director Ejecutivo del SEA, que rechazó admitir a trámite la solicitud de invalidación en contra de la Resolución Exenta N°0373

R – 60 – 2016: Resolución Exenta N°8 que revocó parcialmente Res. Ex. N°457 que declaraba admisible la invalidación impuesta en contra de Res. Ex. N°0373

### 2. Antecedentes:

#### I- Antecedentes de las reclamaciones

La empresa de ferrocarriles del Estado (EFE) es titular del proyecto “mejoramiento integral de la infraestructura ferroviaria tramo: Santiago - Rancagua”, calificado favorablemente por Res. Ex. N°0373 el 25 de abril de 2013. El 19 de junio de 2013, los comités de allegados interpusieron, conjuntamente con otros reclamantes, reclamación administrativa del art. 30 bis de la Ley N°19.300, ante el Director Ejecutivo del SEA, por estimar que no se habían considerado sus observaciones realizadas en el PAC. El 15 de octubre de 2013, Catalina Huerta, solicitó al Director Ejecutivo del SEA que resolviera las reclamaciones acumuladas ya que habían transcurrido los 30 días dentro de los cuales la autoridad debía pronunciarse. El 9 de diciembre del se solicitó que se certificara que la reclamación no había sido resuelta dentro del plazo legal. Posteriormente el 23 de diciembre el Director Ejecutivo del SEA suspendió el conocimiento de los recursos de reclamación interpuestos ya que había un recurso de protección pendiente en la Corte de Apelaciones. De forma paralela el 22 de abril del 2014 profesoras de la U de Chile, las señoras Valentina Durán, Lorena Lorca y María Nora González interpusieron una solicitud de invalidación administrativa en contra de la RCA. Sólo se admitió a trámite la solicitud de esta última por defectos de forma de las dos

primeras, quienes presentaron una reposición, la cual fue rechazada mediante Res. Ex. N°98 que además revocó parcialmente la resolución N°457 donde se acogía a trámite la solicitud de María Nora González, argumentando que no podía considerarse parte interesada según art. 21 de la Ley N°19.880.

## II- De las reclamaciones judiciales.

2 de junio de 2014, los representantes de los comités de allegados interpusieron reclamación judicial del art. 17 N°6 de la Ley 20.600 en contra de la decisión que, en virtud del silencio administrativo negativo, habría rechazado la reclamación administrativa en contra de la RCA. Ésta se admitió a trámite (Rol R – 35 – 2014) y se consideró que la solicitud de certificación del silencio administrativo negativo se había solicitado con anterioridad a la resolución que suspendió el procedimiento. Doña Cecilia Binimelis y don Orlando Gálvez, se hicieron parte como terceros coadyuvantes de los reclamantes. EFE se hizo parte como tercero coadyuvante de la reclamada.

En cuanto a las solicitudes de invalidación no admitidas a trámite se presentó la reclamación judicial del art. 17 N°8 de la Ley 20.600, la que fue declarada inadmisibles por extemporánea. Dicha resolución fue apelada y la apelación fue acogida por la CA, por lo que se admitió a trámite las reclamaciones asignándoles el rol R - 37 – 2014, acumulándose a la R – 35 – 2014. Por último, María Nora González presentó reclamación judicial del art. 17 N°8 de la Ley 20.600, la cual fue admitida a trámite por el Tribunal, asignándole el rol R – 60 – 2015, siendo acumulada a la causa R – 35 – 2014.

### **Argumentos parte reclamante:**

#### *I- En cuanto a la reclamación del art. 17 N°6 de la Ley 20.600*

Recurrentes señalan que su observación no habría sido debidamente considerada desde el punto de vista formal, por haberse transgredido los criterios de completitud y precisión, ya que no se da respuesta a la solicitud de EIA para la evaluación del proyecto, y la autoridad solo se remite a ciertos proyectos de los cuales no se tiene completa información, lo que no puede estimarse como una debida consideración. Esto se traduciría en dos ilegalidades de fondo; primero, que el proyecto debía ingresar como EIA, y no como DIA, lo que habría sido advertido por los observantes, quienes señalan que se presentarían los efectos, circunstancias y características de las letras a) y c) del art. 11 de la Ley 19.300. Segundo, que existe fraccionamiento del proyecto “Rancagua Express” en tres subproyectos, siendo sólo uno sometido a calificación ambiental, con el objeto de variar el instrumento de calificación ambiental.

*II- En cuanto a las reclamaciones del art. 17 N°8 de la Ley 20.600*

Recurrentes alegan que la invalidación del art. 53 de la Ley 19.880, puede ser solicitada por cualquier persona, y no puede ser limitada solo a quienes formularon observaciones, pues aquellos que no lo hicieron no tendrían acceso a la justicia ambiental.

En cuanto al fondo, reiteran la idea de fraccionamiento y que el proyecto debía ingresar por EIA, con argumentos similares.

**Argumentos parte reclamada:**

*I- En cuanto a la reclamación del art. 17 N°6 de la Ley 20.600*

El SEA alega infracción a las reglas del silencio administrativo y la consecuente falta de legitimación de los reclamantes. En su opinión, la solicitud de certificación se hizo con posterioridad a la fecha en que fue conocida la acción de protección, por lo que el SEA estaba inhibido de tramitar la reclamación de acuerdo con el art. 54 de la Ley 19.880. Agrega que no se ha certificado el silencio por qué no concurren los requisitos del art. 65 de la Ley 19.880.

El tercero coadyuvante suma la alegación de incompetencia, y que la reclamación habría sido interpuesta antes de la certificación, lo que impediría al tribunal conocer del reclamo.

En cuanto al fondo, el reclamado señala que el proyecto no requería de un EIA, ya que los pronunciamientos de los órganos de la Administración que participaron en el Informe Consolidado de Evaluación permitieron concluir que no se producían los efectos alegados. Respecto del fraccionamiento, señala que los subproyectos corresponden a proyectos diferentes e independientes en el tiempo.

*II- En cuanto a las reclamaciones del art. 17 N°8 de la Ley 20.600*

El reclamado señala que la solicitud de los reclamantes no se admitió a trámite porque nunca acreditaron la calidad de interesados o apoderados de algún pretendiente, por lo que no se encuentran en ninguna de las circunstancias del art. 21 de la Ley 19.880. Argumentan que no existe titularidad de ningún derecho subjetivo, no existe interés procesal, ni daños o perjuicios sufridos, solamente existe un interés académico y moral que no es suficientes para ser considerados interesados.

En relación con el fondo señala que, dado la independencia y autonomía del proyecto aprobado, la evaluación y calificación ambiental debe recaer sólo respecto de él y no sobre otros subproyectos del gran proyecto "Rancagua Express".

### 3. Resumen considerandos (relevantes para nuestro estudio)

1° Organización de la sentencia:

#### I- Reclamación del art 17 N°6 de la Ley 20.600

##### I.1 Sobre el silencio administrativo

I.1.1 Consideraciones generales

I.1.2 Aplicación del art. 54 de la Ley 19.880.

I.1.3 Ingreso de reclamación judicial antes de la certificación.

I.1.4 Titularidad para solicitar la certificación del silencio administrativo y efectos

I.1.5 El oficio ordinario N°141.070 como certificación suficiente.

##### I.2 Sobre el fondo de la reclamación

I.2.1 Consideraciones generales

I.2.1.1 Sobre participación ciudadana

I.2.1.2 Sobre la debida consideración de las observaciones

I.2.2 Sobre la debida consideración de las observaciones de los reclamantes en autos

I.2.2.1 Sobre la necesidad de contar con la información de los subproyectos durante la evaluación ambiental del proyecto aprobado

I.2.2.2. Sobre si la información de los citados subproyectos existe, es completa, se encontraba disponible, y si las observaciones relacionadas con ruido y conectividad fueron debidamente consideradas

I.2.3 Sobre la alegación referida a la vía de ingreso del proyecto

I.2.3.1 Letra a) del art. 11 de la Ley N°19.300

I.2.3.1 Letra a) del art. 11 de la Ley N°19.300

I.2.4 Sobre la alegación de fraccionamiento

#### II- Reclamaciones del art 17 N°8 de la Ley 20.600

137° el 22 de abril de 2014 las señoras Valentina Durán Medina, Lorena Lorca Muñoz y María Nora González Jaraquemada, interpusieron en calidad de abogadas y profesoras de Derecho Ambiental y Resolución de conflictos de la U. de Chile, una solicitud de invalidación administrativa en contra de la Res. Ex. N°373 de 2013, que calificó favorablemente el proyecto “mejoramiento integral de infraestructura ferroviaria”. El Director Ejecutivo del SEA no

admitió a trámite las solicitudes respecto de las dos primeras, mediante Res. Ex. N°457, por considerar que no cumplían con lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 19.880. Posteriormente, la autoridad administrativa revocó dicha resolución declarando inadmisibles las solicitudes respecto de María Nora González, dado que, al igual como sucedía con las otras, no concurrían los supuestos del art. 21 de la Ley 19.880.

138° Las dos abogadas cuyas solicitudes de invalidación fueron rechazadas por la Res. Ex. N° 457, presentaron ante el Tribunal la reclamación del Art. 17 N°8 de la Ley 20.600, estando pendiente una reposición administrativa en contra de la misma resolución. María Nora González por su parte, también presentó la reclamación del art. 17 N°8 contra la resolución que revocó la Res. Ex. N°457.

139° Ambas reclamaciones tienen por finalidad que se dejen sin efecto las resoluciones que no admiten a trámite sus solicitudes de invalidación por no reconocer el interés de las solicitantes que exige el art. 21 de la Ley 19.880. Ellas consideran que su calidad de profesoras de Derecho Ambiental y Resolución de Conflictos las habilita para solicitar la invalidación. En cuanto al fondo, se reiteran los argumentos que se presentaron en sede administrativa, a saber: i) existiría fraccionamiento del proyecto; ii) el proyecto debió ser evaluado por EIA y; iii) el proyecto adolecería de falta de información relevante y esencial.

140° Respecto del fraccionamiento, los reclamantes señalan que el proyecto “Rancagua Express” comprende tres subproyectos, y de estos el único evaluado y aprobado ambientalmente fue el de “Mejoramiento Integral Infraestructura Ferroviaria”. Lo anterior repercutiría en el desconocimiento de los impactos del proyecto y sus medidas de mitigación, pues muchos de éstos se encuentran en los otros subproyectos, no pudiendo evaluarse completamente.

141° Reclamantes aseguran que el proyecto debía entrar como EIA y no como DIA pues se generaban alguno de los efectos, características o circunstancias de las letras a) y c) del art. 11 de la Ley 19.300, a saber, el riesgo para la salud de la población y la alteración de los sistemas de vida y costumbres de un grupo humano.

142° En lo referente a la falta de información relevante y esencial, los reclamantes hacen presente que, de acuerdo a lo informado por el titular, parte de los impactos que el proyecto generara se mitigarían mediante los subproyectos que no han sido evaluados, lo que haría imposible conocer si el proyecto se ajusta o no a la normativa vigente.

143° En cuanto a la solicitud de invalidación de Valentina Durán y Lorena Lorca, se encontraba pendiente un recurso de reposición administrativa, al momento de presentarse la reclamación. Señala el art. 54 de la Ley 19.880, que “interpuesta por un interesado una

reclamación ante la Administración no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”.

144° Habiéndose impugnado en sede administrativa la decisión de la autoridad, en virtud del inciso primero del art. 54, el Tribunal Ambiental no es competente para conocer de esta reclamación.

145° Respecto a la reclamación de María Nora González, es manifiesto que las ilegalidades denunciadas, son las mismas que sustentan la reclamación PAC y la reclamación judicial del art. 17 N°6 de la Ley 20.600. Ello hace necesario referirse al sistema recursivo especial para impugnar la RCA regulado en la Ley 19.300, y su relación con la solicitud de invalidación de la misma.

146° Se cita una sentencia anterior del Tribunal Ambiental donde se expresa que la Ley 19.300 contempla un sistema recursivo especial para impugnar la RCA. En concreto, el art. 29 inciso cuarto de la Ley 19.300 señala que cualquier persona, cuyas observaciones no hubiera sido debidamente consideradas, podrá presentar un recurso de reclamación. Y el art. 20 señala que de lo resuelto por la autoridad administrativa se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental dentro del término de 30 días.

147° Que la especialidad de la vía impugnativa contenida en los artículos citados tiene su respaldo en el inciso final del art. 17 N°8 de la Ley 20.600.

148° La razón del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley 20.600 es evitar un nuevo pronunciamiento o un procedimiento paralelo respecto de pretensiones similares que hayan sido resueltas a propósito de una reclamación PAC. Lo contrario significaría una afectación a los principios de economía procesal, concentración, congruencia y seguridad jurídica.

149° Las solicitudes de invalidación presentadas ante el Director Ejecutivo del SEA no sólo tiene la misma pretensión que la reclamación presentada ante la misma autoridad a través de la vía especial de impugnación, sino que además comparte los mismos fundamentos.

150° Habiéndose resuelto la vía especial de impugnación, no puede luego solicitarse por terceros una invalidación que contenga igual o similar pretensión y los mismos argumentos que aquella, sin que implique una transgresión a la citada regla. Por lo anterior y porque la autoridad administrativa se encontraba impedida de ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la Ley N°19.880, el Tribunal no es competente para conocer la presente reclamación.

**Resuelvo del tribunal:**

1. **Acoger** la reclamación del art. 17 N°6 de la Ley 20.600, por no haber sido debidamente considerada la observación ciudadana relacionada con la conectividad y vinculada al subproyecto “Seguridad y Confinamiento”. Por lo anterior, se dejan sin efecto tanto el rechazo ficto de la reclamación PAC de los recurrentes, como las Res. EX. N°373 del Director Ejecutivo del SEA que calificó favorablemente el proyecto.
2. **Retrotraer** el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago-Rancagua” hasta la dictación del ICSARA N°2, donde se encuentra contenida la observación ciudadana, debiendo la autoridad velar porque se lleven a cabo todas las acciones necesarias para asegurar su debida consideración.
3. **Rechazar** las reclamaciones del art. 17 N°8 de la Ley 20.600, interpuestas por Valentina Durán y Lorena Lorca, por aplicación de lo dispuesto en el inciso primero del art. 54 de la Ley 19.880.
4. **Rechazar** la reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600, interpuesta por la señora María Nora González, por aplicación de lo dispuesto en el inciso final de dicha disposición.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

1. ¿Quiénes están legitimados para presentar la solicitud del art. 17 N°8 de la Ley 20.600?
2. ¿Cuáles son los requisitos para presentar una invalidación ambiental? ¿Puede haber recursos administrativos pendientes?
3. ¿Son compatibles los numerales 5) y 6) del art. 17 de la Ley 20.600 con la invalidación del numeral 8), o la especialidad de los primeros hace que no se pueda deducir la misma pretensión luego por un tercero?

#### **5. Bibliografía citada**

- (i) Sentencia Tribunal Ambiental Rol R-34-2014.

#### **6. Observaciones personales**

En esta sentencia nos concentramos en lo que a nuestro juicio era más relevante para los fines de nuestra investigación, esto es, la aplicación de la reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600.

Es relevante para afinar ciertos conceptos sobre la acción esta sentencia, en cuanto se refiere a un tema central para su presentación, la competencia. La presentación de Valentina Durán y Lorena Lorca no tuvieron éxito por la presentación anticipada de esta. Como se desarrolla en la sentencia, al existir un recurso de reposición administrativo pendiente, y en virtud del art.

54 de la Ley 19.880, el tribunal no gozaba de competencia para conocer el recurso, pues había otra autoridad con competencia para conocerlo. Esta decisión es criticable porque el art. 54 de la LBPA establece que la interposición de un recurso administrativo posterga el ejercicio de la vía judicial, debiendo decidirse el asunto en sede administrativa, e interrumpiendo el plazo para ejercer la vía judicial.

Por otro lado, el caso de María Nora González es significativo por poner en concreto la especialidad de las vías de impugnación en el Derecho Ambiental en esta materia. El sistema impugnatorio contenido en el art. 17 de la Ley 20.600 se debe interpretar a la luz de las reglas procesales de nuestro derecho vigente. Por tanto, no es procedente que se impugne de acuerdo al numeral 5) o 6) del art. 17 de la Ley 20.600 y luego se deduzca igual pretensión con los mismos argumentos por un tercero, pero esta vez aludiendo al numeral 8) del mismo artículo. Para nosotros lo interesante es que la especialidad hay que entenderla no respecto de sólo un reclamante, sino respecto de cualquiera que quiera hacer valer la misma pretensión, lo contrario significaría que los reclamantes que vean sus acciones rechazadas, les resultaría conveniente "buscar" a un tercero dispuesto a deducir igual pretensión, lo que dilataría los procesos sin sentido por estar aquello ya resuelto.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 19.302-2016 RANCAGUA EXPRESS EFE

### **1. Datos generales de la causa:**

Rol: 19.302-2016.

Caratulado: Sánchez Pérez Sandra y Otros / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°0373/2013).

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resoluciones impugnadas: Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, de fecha 18 de febrero de 2016.

### **2. Antecedentes:**

El reclamado, Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y su tercero coadyuvante, empresa de Ferrocarriles del Estado, deducen recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que, acogiendo la reclamación deducida al tenor del art. 17 N°6 debido a que la autoridad administrativa no efectuó una debida consideración de las observaciones ciudadanas relativas a los impactos asociados a la conectividad, vinculada con el subproyecto “Seguridad y confinamiento”, dejó sin efecto tanto el rechazo ficto de la reclamación presentada por los recurrentes, como la Resolución de Calificación Ambiental N°373/2013 que calificó favorablemente el proyecto “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago-Rancagua”; además ordenó retrotraer el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la etapa de la dictación del ICSARA N°2, en que se encuentra contenida la observación ciudadana de que se trata, y ordenó la ejecución de todas las medidas necesarias para asegurar su debida consideración. La referida sentencia rechazó. Además, las reclamaciones del art. 17 N°8 interpuestas por Valentina Durán y por Lorena Lorca, por aplicación de lo dispuesto en el inciso primero del Art. 54 de la Ley 19.880, y desestimó la reclamación del mismo art. 17 N°8, deducida por María Nora González, conforme a lo establecido en el inciso final del mencionado art. 54.

### **Argumentos parte reclamante:**

No aplica.

### **Argumentos parte reclamada:**

Considerandos 1°, 7°, 8°, 13°, 29 y 30°.

### **3. Resumen considerandos**

I- *En cuanto al recurso de casación en la forma deducido por el Servicio de Evaluación Ambiental:*

1° La causal invocada por la recurrente es aquella contenida en el art. 26 de la Ley 20.600, en relación con el art. 768 N°1 del CPC, es decir, que la sentencia fue dictada por un tribunal absolutamente incompetente en cuanto a la materia. Al respecto se destaca que el Segundo Tribunal Ambiental es absolutamente incompetente por cuanto el Director Ejecutivo nunca ha resuelto las reclamaciones intentadas, ya que el procedimiento administrativo se encuentra suspendido desde el 7 de junio de 2013 como consecuencia de la interposición de un recurso de protección en la CA de Santiago. Además, el servicio nunca ha certificado el silencio administrativo negativo, pues no se ha configurado. Expone que de acuerdo al art. 54 de la Ley N°19.880, el procedimiento administrativo se encuentra suspendido con la sola interposición de las acciones jurisdiccionales.

2° Se define competencia tanto legalmente como doctrinariamente.

3° Se citan art. 768 del CPC donde se funda el recurso por incompetencia, art. 17 N°6 de la Ley 20.600, donde se encuentra la competencia de los tribunales ambientales y art. 65 de la Ley 19.880 que señala cómo funciona el silencio negativo.

4° Los reclamantes adujeron que, habiendo operado en la especie el silencio negativo, se habría rechazado la reclamación interpuesta en sede administrativa. El SEA alegó como defensa que, la infracción a las reglas del silencio administrativo determina la falta de legitimación activa de los reclamantes para accionar en contra de la calificación ambiental del proyecto, puesto que no existe un acto administrativo contra el cual recurrir. El tercero coadyuvante, alegó incompetencia del tribunal por haber sido interpuesta la reclamación antes de la existencia de la certificación previa del silencio negativo. Finalmente, los sentenciadores del mérito dieron por comprobada la concurrencia de los requisitos del silencio administrativo negativo y se admitió a trámite la acción, en consideración al derecho a la tutela judicial efectiva y al principio pro actione.

5° y 6° No concurre en la especie el vicio denunciado por el recurrente ya que el Segundo Tribunal Ambiental se encuentra revestido de la competencia suficiente para conocer de la reclamación. En este caso, el legislador ha definido competencia absoluta del Tribunal

Ambiental para conocer de la reclamación en función de la materia a la que ésta se refiere, esto es, en consideración al “objeto sobre el cual versa el juicio”. Por estas consideraciones, el recurso de casación en análisis no puede prosperar.

*II- En cuanto al recurso de casación en la forma deducido por Empresa de Ferrocarriles del Estado:*

7° La causal invocada por la recurrente es aquella contenida en el art. 26 de la Ley 20.600, en relación con el art. 768 N°1 del CPC, ya que al deducir la reclamación judicial de autos no existía la certificación del silencio administrativo negativo y, por tanto, ninguna resolución susceptible de ser reclamada ante el tribunal ambiental.

8° Un segundo acápite acusa que el fallo quebranta las normas reguladoras de la prueba establecidas en el art. 35 de la Ley 20.600, debido a que, de haberse apreciado los antecedentes de la invalidación ambiental relativos a conectividad, se habría concluido irrevocablemente que la observación planteada por los reclamantes fue debidamente ponderada por la autoridad. Arguye que el fallo ignora completamente que la información necesaria para la debida ponderación de la observación se encontraba recogida de forma total y completa en el documento aludido. En ese sentido sostiene que es contrario a la lógica, en cuanto carece de sustento racional, que el fallo impugnado haya entendido resueltas las observaciones referentes al ruido a partir de la remisión de antecedentes técnicos vinculados a un proyecto diverso de aquel impugnado y haya obviado, para acoger el reclamo judicial, los antecedentes que formaban parte desde un inicio del proceso de evaluación ambiental del Proyecto de Mejoramiento Integral.

9° y 10° Para desestimar el primer capítulo del recurso basta con reproducir las consideraciones vertidas en el fundamento quinto de la presente sentencia. En relación con el segundo acápite, resulta necesario recordar que el art. 35 de la Ley 20.600 estatuye que el tribunal apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

11° y 12° El recurso debe ser desechado, tomando en cuenta que el art. 26 de la Ley 20.600 previene el recurso de nulidad formal procede por infracción manifiesta a las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, pese a lo cual, y como ha quedado demostrado, en la especie no se denuncia la aludida “infracción manifiesta” de las disposiciones de que se trata, por el contrario el recurrente pretende que la Corte haga una nueva valoración de la prueba.

*III- En cuanto al recurso de casación en el fondo deducido por el Servicio de Evaluación Ambiental:*

13° El recurrente denuncia que la sentencia quebranta los arts. 17 N°6 de la Ley 20.600 y 54, 65 y 66 de la Ley 19.880, sosteniendo que los tribunales ambientales son competentes para conocer de una reclamación del citado artículo N°6 cuando, entre otras exigencias, se ha resuelto la reclamación por la autoridad ambiental respectiva, agotando la vía administrativa, y afirma que, en la especie, no se han resuelto los recursos de reclamación presentados ante el Director Ejecutivo, debido a que la Administración se encontraba inhibida de conocer del recurso por aplicación del art. 54 de la Ley 19.880 que señala que este efecto se produce en los procesos cuando se presenta un recurso jurisdiccional, como lo es el recurso de protección que se presentó en la CA de Santiago. Estando suspendido el procedimiento Catalina Huerta solicitó la certificación del silencio negativo, siendo esto improcedente porque no estaba corriendo el plazo en el procedimiento, es por esto que el Segundo Tribunal Ambiental vulneró las reglas del silencio administrativo. Agrega, además, que el tribunal tuvo por certificado el silencio administrativo con posterioridad al ingreso de la reclamación del art. 17 N°6, lo cual atenta contra las normas del silencio negativo, toda vez que la reclamación se entiende rechazada por la solicitud de certificación del silencio y con la posterior certificación respectiva se comienza a contar el plazo para recurrir, lo que no ocurrió. En concreto, la certificación del silencio le correspondía al órgano de la Administración que se encontraba inhibido de actuar.

14° Al referirse a la influencia que los vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo el recurrente manifiesta que, de no haberse incurrido en ellos, la sentencia impugnada habría rechazado la reclamación deducida en autos.

15° Se establecen los hechos no controvertidos.

16° Se transcribe el art. 54 de la Ley 19.880, que prescribe en su inciso tercero que, interpuesta una acción jurisdiccional, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión.

17° Explica que el art 54, citando a Jorge Bermúdez, intenta impedir que se conozca un asunto en sede administrativa y judicial al mismo tiempo.

18° Hechos de la causa.

19° Se cita a la Corte Suprema en casos donde se dio aplicación al art. 54 señalando que el particular puede optar por la vía administrativa, en cuyo caso deberá agotar dicha vía para interponer un recurso judicial, y en caso de optar por la vía judicial, la Administración se ve impedida de conocer del recurso administrativo.

20° Los reclamantes han optado por presentar un recurso de protección, es por esto que, por su sola interposición, la Administración ha debido inhibirse de conocer cualquier reclamación que el reclamado interponga ante la misma pretensión.

21°, 22°, 23° y 24° Sin embargo el SEA admitió a tramitación dicho reclamo, y habiendo la reclamante solicitado la certificación del silencio negativo, la autoridad dictó la Res. Ex. N°1207/2-13, que dispuso la suspensión del conocimiento del recurso de reclamación. Con esto, el SEA ha vulnerado la norma prohibitiva del art 54 de la Ley 19.880, ya que, bastando la sola interposición del recurso jurisdiccional, se produce el efecto del art. 54 debiendo incluso la Administración dejar sin efecto todo lo tramitado, si llega a su conocimiento la interposición del recurso judicial con posterioridad al inicio de la tramitación del recurso administrativo.

25° y 26° Los sentenciadores al acoger la reclamación quebrantaron, además, lo estatuido en el art. 17 N°6 de la Ley 20.600, ya que dicha norma prescribe que para que el tribunal ambiental tenga competencia para conocer del recurso es menester que el SEA resuelva el recurso administrativo. En consecuencia, en la especie no se ha verificado el presupuesto de hecho que autoriza al particular para concurrir en sede jurisdiccional.

27° y 28° Acorde a lo razonado, la sentencia incurrió en los errores de derecho que denuncia el recurrente, y estos errores influyen en lo dispositivo del fallo, por lo que se hará a lugar al recurso de casación en el fondo entablado por la defensa del SEA.

*IV- En cuanto al recurso de casación en el fondo deducido por Empresa de Ferrocarriles del Estado*

29° A su turno, EFE acusa la transgresión de los arts. 17 N°6 de la Ley 20.600, y 54, 65 y 66 de la Ley 19.880. En resumen, sostiene que la reclamación jamás debió ser admitida a tramitación, al carecer de un presupuesto esencial, esto es, de una resolución impugnabile. Argumentos ya abarcados en el capítulo anterior.

30° En un segundo acápite, denuncia el quebrantamiento del art. 20 de la Ley 19.300, en tanto el fallo extiende ilegalmente el plazo de 30 días de caducidad para deducir la acción de reclamación. En concreto, se dedujo reclamación el 2 de junio de 2014, y el TA sostuvo que el plazo para la interposición del recurso comenzó a correr desde la determinación ficta del silencio administrativo, esto es, el 9 de diciembre. Es decir, el recurso se presentó casi 6 meses después de vencido el plazo para ello.

31° Se sostiene por la defensa que estos errores influyeron en lo dispositivo del fallo.

32° Que, habiéndose decidido acoger el recurso de nulidad sustancial interpuesto por la defensa del SEA, resulta inoficioso examinar nuevamente las citadas contravenciones.

#### **Resuelvo del tribunal:**

**Se rechazan** los recursos de casación en la forma, y **se acogen** los de casación en el fondo interpuestos por el SEA y su tercero coadyuvante, en contra de la sentencia de 18 de febrero de 2016 dictada por el Segundo Tribunal Ambiental, la que por consiguiente es nula y se reemplazará por la que se dictará a continuación.

#### **Sentencia de reemplazo**

Los representantes de los comités de allegados “Los Sin Tierra” N°2, 3, 4 y 5, dedujeron reclamación del art. 17 N°6 de la Ley 20.600, en contra de la decisión que, en virtud del silencio administrativo negativo, habría rechazado la reclamación administrativa intentada en contra de la RSA N°373/2013. Se fundan en que sus observaciones no habrían sido consideradas, que el proyecto debió haber ingresado como EIA y no como DIA y que hubo fraccionamiento del proyecto para lograr cambiar el instrumento de evaluación.

El Servicio al informar solicitó el rechazo de la acción intentada, alegando la falta de legitimación activa, y la falta de ilegalidad en la resolución, además de desmentir el fraccionamiento. EFE como tercero coadyuvante alegó la incompetencia del tribunal.

El SEA pese a encontrarse inhibido de conocer de las reclamaciones deducidas, como consecuencia de la interposición de un recurso de protección, continuó la tramitación hasta la etapa de recibir el informe del titular del proyecto. Por otro lado, y aun cuando no se verificó el presupuesto de procesabilidad pertinente, desde que no se emitió pronunciamiento alguno en torno a tales reclamaciones ni pudo evacuarse la certificación del art. 65 de la Ley 19.880, los recurrentes dedujeron la reclamación del art. 17 N°6 de la Ley 20.600, acción que el tribunal no solo admitió a tramitación, sino que aún mas acogió, retrotrayendo el procedimiento de evaluación ambiental al estado que precisa. En estas condiciones, forzoso es concluir que no concurre en la especie el antecedente de hecho que exige la ley para interponer el citado recurso, esto es, la resolución del recurso administrativo.

Que habiendo sido desestimadas las reclamaciones del art. 17 N°8 de la Ley 20.600 interpuestas por Valentina Durán, Lorena Lorca y María Nora González, por aplicación de lo dispuesto en el art. 54, dichas decisiones no fueron objeto de recurso alguno, motivo por el que no se modificará la determinación adoptada por los sentenciadores en esta parte. Y teniendo, además, presente lo dispuesto en los arts. 17 N°6 y 26 de la Ley 20.600, **se rechaza**

**por inadmisibles** la reclamación deducida por los comités de allegados de “Los Sin Tierra” N°2, 3, 4, y 5.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son los presupuestos de procesabilidad para que el Tribunal Ambiental sea competente de conocer de una reclamación?
- ¿Cómo operan los efectos del art. 54 de la Ley 19.880?
- ¿Puede actuar un Órgano de la Administración cuando se ha presentado un recurso judicial?
- ¿Cuáles son los requisitos para que opere el silencio administrativo negativo?
- ¿Qué debe hacer la Administración cuando habiendo admitido a trámite un recurso administrativo, se entera que igual pretensión se ha esgrimido en un recurso judicial?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (I) COLOMBO CAMBEL, Juan. 2004. “La competencia”, segunda edición, Chile, Editorial Jurídica de Chile. P.77, p.133, p.180 y p.181.
- (II) CARNELUTTI, Francesco. “Sistema de Derecho Procesal Civil”, citado por el profesor Colombo en la obra referida, p.178
- (III) BERMÚDEZ SOTO, Jorge. 2011. “Derecho Administrativo General”. Segunda edición, Editorial Legal Publishing Chile. P.188

#### **6. Observaciones personales**

Si bien nuestro estudio se centra en la reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600, y el recurso de casación es interpuesto en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental por acoger la reclamación del art. 17 N°6, consideramos relevante hacer un análisis de este fallo por cuanto se refiere a la convivencia de los sistemas de impugnación de un acto administrativo ambiental.

En este caso se presentan tres impugnaciones por distintos actores en distintas sedes. Unos que comparecieron en sede administrativa y presentan impugnaciones en contra del mismo SEA, otros que, sin haber comparecido en sede administrativa, presentaron su reclamación ante el Tribunal Ambiental al tenor del art. 17 N°8, y unos terceros que tampoco comparecieron en sede administrativa y que también presentaron un recurso judicial, pero esta vez no ante el Tribunal Ambiental, sino que ante la Corte de Apelaciones a través del recurso de protección. Como puede apreciarse, estamos presente ante lo que la doctrina ha llamado “*turismo impugnatorio*”, es decir presento un recurso no en la sede que me corresponde, sino en la que sea conveniente para mis pretensiones. La Corte Suprema desechó el recurso de protección, argumentando que el conocimiento de dicha pretensión le

correspondía a la judicatura especializada, pero, y aquí es donde vemos con preocupación la decisión de la Corte, la Administración había suspendido el conocimiento de los recursos que fueron debidamente presentados ante la Administración por quienes participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, y ante el Tribunal Ambiental por quienes no habían participado. Esto significa que, quienes presentaron sus recursos en las sedes que les correspondían, vieron alterados, los plazos y procedimiento que les correspondía por la interposición de un recurso de protección por un tercero que ni siquiera había participado en el procedimiento.

En concreto, lo que hace la Corte al acoger el recurso de casación en el fondo, es extender el efecto inhibitorio del inciso tercero del art 54 de la Ley 19.880 a la mera interposición de una acción judicial contra el mismo acto, aun cuando quien interpone la acción es un tercero que no participó en el procedimiento y que presenta un recurso que no corresponde, impidiendo a quienes sí participaron del procedimiento recibir una resolución por parte de la Administración a su pretensión.

En palabras del profesor Cordero, “un efecto indeseado de este tipo, demuestra que la decisión de la Corte en el caso EFE puede producir efectos complejos en un régimen de impugnaciones de difícil convivencia conjunta, y puede terminar por reforzar el litigio especulativo que precisamente la ley que creo los Tribunales Ambientales trato de evitar<sup>156</sup>”.

---

<sup>156</sup> Cordero, Luis. 2016. “La convivencia impugnatoria en materia ambiental según la Corte Suprema. Las extensiones del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo”. El Mercurio Legal.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 53 – 2014 COSTA LAGUNA

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 53 – 2014.

Caratulado: Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte / Servicio de Evaluación Ambiental de la Quinta Región de Valparaíso (Res. Ex. N°401 de 22 de octubre 2014).

Reclamación: Solicitud de invalidación artículo 17 N°8.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N°401, del Director de la V Región del SEA, que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación en contra de la RCA N°278/2013 que calificó favorablemente el Proyecto Inmobiliario Costa Laguna S.A.

### 2. Antecedentes:

- (i) El Proyecto ingresó al SEIA vía DIA presentada con fecha 1 de octubre de 2012, cuyo objetivo es la construcción de 304 departamentos, en 21 edificios de 3 pisos con 249 estacionamientos, con una laguna artificial y 2 piscinas.
- (ii) Con fecha 2 de septiembre de 2014, el apoderado de la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo y Alfredo Parra, María Cecilia Muller, y Michael Oettinger, solicitaron la invalidación de la RCA, ya que el Proyecto debía hacerse cargo de los efectos o riesgos sobre el recurso hídrico mediante la adopción de medidas de mitigación, compensación o reparación correspondiendo la presentación de un EIA o el rechazo de la DIA. Por otro lado, la planta de tratamiento de aguas servidas, atendida su magnitud, no se encontraría permitida por el instrumento de planificación territorial.
- (iii) Con fecha 22 de octubre, la Directora (s) del SEA de la V Región, dictó la resolución recurrida, que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación, por falta de legitimación activa de cada uno de los solicitantes. Respecto a la Junta de Vecinos, señaló que resulta improcedente considerarla como interesada, ya que el art. 21 de la Ley N°19.880 se refiere a las personas que promueven el procedimiento. Respecto a las personas naturales no reclamantes en esta causa, señaló que no concurría la circunstancia del numeral segundo, ya que no se acreditó la titularidad de derechos subjetivos ni la posibilidad de ser afectados por la decisión. Asimismo, señaló que la invalidación no podía devenir en una acción popular, cuyos contados casos han sido establecidos expresamente. En este sentido, en materia ambiental, se ha acotado la legitimación activa para requerir la invalidación, no bastando un interés genérico en la protección del medio

ambiente, sino que se requiere la afectación concreta de un derecho subjetivo o de un interés legítimo de carácter ambiental.

### **Reclamación:**

Con fecha 20 de noviembre de 2014 se interpuso la reclamación del art. 17 N°8 de la 20.600, solicitando se deje sin efecto la R.E N°401, ya que causa agravio a la Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte, y que declare inválida la RCA del Proyecto por fundamentarse en antecedentes incompletos que generan falta de certeza para una evaluación ambiental seria y ajustada a derecho y por adolecer de una serie de ilegalidades, causando graves perjuicios a los vecinos de Maitencillo.

### **Argumentos parte reclamante:**

i) La reclamante señaló que el titular del proyecto incurrió en omisiones graves relativas a la falta de información a la autoridad, específicamente en lo relativo a la existencia de derechos de aprovechamiento de agua en el área y puso de relieve que la disponibilidad del recurso hídrico en el sector no fue debidamente considerada. Afirmó que la localidad de Maitencillo “no cuenta con factibilidad sanitaria alguna” y que se abastece de agua desde una napa común compartida por toda la comunidad. Agrega que el problema se ha ido agravando desde el año 2000.

ii) Expuso que la decisión de aprobar el proyecto es un acto ilegal por las siguientes razones:

1. La autoridad no mantuvo un estándar legal debido para considerar y ponderar la información respecto de la disponibilidad del recurso hídrico
2. Deficiente y poca rigurosa consideración de la información ambiental disponible, así como una pasiva actitud de la autoridad ante la escasa información técnica relativa al medio hidrológico en la zona, lo que pugna con los principios de desarrollo sustentable y preventivo.
3. Omisión de antecedentes importantes durante la evaluación ambiental, en particular que este carece de derechos de aprovechamiento de aguas.
4. Prohibición de plantas de tratamiento de aguas servidas en la zona donde se pretende localizar el proyecto.
5. Titular no cuenta con los permisos sectoriales de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso.

iii) La reclamante refirió una serie de antecedentes que acreditan su calidad de interesado, en los términos del numeral 1° del art. 21 de la Ley 19.880. Principalmente argumentó que representa un interés colectivo calificado de carácter ambiental al representar a la comunidad de Maitencillo.

### **Argumentos parte reclamada:**

El reclamado, evacuó informe solicitando el rechazo de la reclamación por carecer de fundamentos de hecho y de derecho. Plantea la improcedencia del reclamo judicial y, a continuación, en subsidio, defiende la legalidad de la RCA.

#### 1- Rechazo de la reclamación por falta de fundamento

i) Alega falta de legitimación pasiva, ya que el reclamo va dirigido erróneamente en contra del SEA de Va Región, siendo que este ha emanado de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Va Región.

ii) Además alega que la acción adolece de manifiesta falta de fundamento y no contradice el acto contra el que se recurre.

iii) Plantea la incompetencia del tribunal para conocer directamente de la legalidad del acto cuya invalidación se ha solicitado. Los recurrentes solicitan dejar sin efecto la resolución N°401/2014 y examinar la legalidad de la RCA N°278/2013, legalidad que no fue analizada en sede administrativa al haberse declarado inadmisibles las solicitudes de invalidación. Señala que la reclamante centra su acción en los supuestos vicios de que adolecería la RCA, sin hacer referencia alguna a las consideraciones de la Resolución N°401/2014, de manera tal que no existe reclamo ni argumentación alguna que sea posible de contestar. Afirma que la reclamante en ningún momento ha discutido si el acto que declaró inadmisibles sus solicitudes se ajustó a derecho o no. El Tribunal no podría analizar la legalidad de un acto diverso contra el cual se recurre.

iv) El reclamado alega también que la Junta de Vecinos carece de legitimidad activa para deducir la acción en autos. Señala que la hipótesis del numeral 1° del art. 21 de la Ley 19.880, no aplica a la reclamante, por no haber sido ella quien promovió el procedimiento administrativo. Señala que quien promovió el procedimiento administrativo fue el titular de la RCA y que en aquél la reclamante no fue parte. Plantea que admitir una intervención amplia de terceros sería desnaturalizar el procedimiento de impacto ambiental transformando la solicitud de invalidación en una acción popular.

#### 2- Legalidad de la RCA

i) Sostiene que el acto no adolece de ilegalidad alguna y que, en el evento que el Tribunal observe algún defecto legal, de forma o de fondo, éste no tendría la trascendencia necesaria porque la decisión adoptada no podría haber sido diversa y porque el acto no es susceptible de afectar derechos de nadie.

ii) Respecto a la falta de definición de medidas preventivas, respecto de un acelerado régimen de extracciones por terceros, señala que debe considerarse suficiente medida aquella establecida en la página 36 de la RCA.

iii) Señala que el proyecto se llevará a cabo en la medida que cuente con los derechos necesarios. Agrega que la DGA manifestó su parecer favorable, requiriendo al titular la presentación de informes relativos al monitoreo de pozos de control, cuando el proyecto se encuentre en funcionamiento.

iv) En cuanto a la compatibilidad territorial del proyecto, señala que la interpretación de las normas urbanísticas excede el ámbito de la normativa ambiental.

v) Alega que los supuestos vicios de que adolecería el procedimiento de evaluación no revisten la trascendencia necesaria que amerite su invalidación. Señala que de la RCA no se deriva ningún perjuicio o afectación de los derechos de la Junta de Vecinos ni de las personas que dice representar.

vi) Por último sostiene que la reclamante invoca un interés diferente al alegado en sede administrativa. En efecto señala que en ella invocó un interés genérico en la protección del medio ambiente y de los vecinos, y ahora discurre sobre el radio de afectación del acuífero subterráneo, y la eventual afectación de los vecinos de cavar en propio suelo.

### **3. Resumen considerandos.**

#### 1° Organización sentencia

I) Invalidación y posterior reclamación ante el TA.

- i) Consideraciones generales sobre la invalidación.
- ii) La reclamación del Art. 18 N°8 de la Ley 20.600.

II) De la competencia del Tribunal para conocer de esta reclamación

III) De la legitimación pasiva del Servicio de Evaluación Ambiental de la Va Región en sede jurisdiccional.

IV) De la legitimación activa de la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo Norte en sede administrativa.

#### 2° Regulación artículo 53 de la Ley 19.880.

3° Invalidación es la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho, es decir, para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad. (Citas autores Ferrada, Bermúdez, y Jara sobre invalidación).

4° Invalidación se fundamenta en el principio de la autotutela, donde se permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva, siendo una potestad de revisión, contrario imperio. Sin embargo, a pesar de ser una potestad, se ha

considerado como un poder-deber, siendo obligatorio y no pudiendo substraerse del mandato de ajustar su conducta al O.J.

5° No cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto, siendo la invalidación la última ratio para la Administración, ya que existe la invalidación parcial, la convalidación, el reconocimiento de los principios de conservación y de trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima y la seguridad jurídica, entre otros límites.

6° Procedimiento iniciado de oficio o a solicitud de parte. De acuerdo al artículo 28 de la Ley 19.880, al tratarse de parte interesada, debe ser un titular de derecho o intereses individuales o colectivos, debiendo estar debidamente fundamentados. Dicho procedimiento posee el requisito esencial de la audiencia previa de los interesados.

ii) La reclamación del artículo 17 N°8 de la LTA.

7° Competencia del TA para conocer reclamación.

8° Reclamación es de carácter general o residual. La Historia de la Ley incorporó la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental contrarios a derecho.

9° Regla especial en cuanto la impugnabilidad de la resolución que resuelve el procedimiento, ya sea que se acoja, se rechace, o se declare inadmisibles la respectiva invalidación, es posible reclamar ante el TA, por tanto, no se aplica la regla general del artículo 53 de la Ley 19.880.

10° Regulación legitimación activa artículo 18 N°7 LTA.

11° Legitimación activa recae en quien hubiese solicitado la invalidación o el directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento.

12° En doctrina y jurisprudencia existen diversos criterios sobre los temas que rodean a la reclamación del artículo 17 N°8, entre ellos, la naturaleza del interés invocado en sede administrativa, tema que será abordado en la sentencia.

II) De la competencia del Tribunal para conocer de esta reclamación.

13° Argumentación reclamado respecto a falta de fundamentación en la reclamación al no contradecir la R.E N°401/2014.

14° No sería correcto la alegación anterior, ya que se impugnó respecto a que no se le reconoció la legitimación activa para solicitar la invalidación, sin perjuicio de que cuestionó también la RCA del Proyecto.

15° Se desecha la incompetencia planteada, ya que la reclamación sí contradice la R.E N°401/2014.

16° La C.S reconoció la competencia del TA para pronunciarse sobre la invalidación de la RCA del Proyecto.

III) De la legitimación pasiva del SEA de la V Región en sede jurisdiccional.

17° Argumento reclamado, falta de legitimación pasiva.

18° Solicitud de invalidación fue resuelta por Directora del SEA, quien la resolvió sin efectuar objeción algún respecto de su legitimación pasiva.

19° Regulación del artículo 86 de la Ley 19.300, no es posible disociar calidad de Director Regional del SEA de la de Secretario de la CEA.

20° La resolución impugnada reconoce que la R.E N°400 de la CEA (Reglamento de Organización y funcionamiento de la CEA), reconoce que es el Director del SEA quien tiene facultades para pronunciarse sobre la admisibilidad de la solicitud de invalidación.

21° La excepción de falta de legitimación pasiva será desestimada.

IV) De la legitimación activa de la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo Norte en sede administrativa.

22° Lo debatido es la naturaleza del interés de la reclamante y la calidad necesaria para ser legitimado activo en el procedimiento de invalidación.

23° Reclamante señala que se encuentra en el supuesto del artículo 21 N°1 de la Ley 19.880 y sus fundamentos para señalar aquello.

24° Reclamado señala que dicho literal hace referencia solo a las personas que promueve el procedimiento.

25° Según el TA, la solicitud de invalidación en contra de una RCA puede ser presentada por personas que no participaron en el procedimiento, cuya procedencia se desprende del inciso final del artículo 17 N°8 de la LTA, restringida solo respecto del titular 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 19.300, lo cual ha sido reconocido en la propia historia de la ley por la doctrina, por el TA y por la Corte Suprema.

26° Prevalencia del sistema recursivo especial de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley 19.300 ante la invalidación. A saber, estando pendiente la vía recursiva especial ante la Administración en contra de la respectiva RCA, no procederá que el TA se pronuncie acerca de resoluciones de procedimientos de invalidación cuyas pretensiones estén siendo conocidas en dicha sede.

27° En el caso de auto no existen recursos administrativos pendientes.

28° Interpretación armónica del artículo 28 y 53 de la Ley N° 19.880 se concluye que se debe poseer un interés cualificado, a saber, que se debe tener una posición subjetiva calificada para solicitar la invalidación.

29° Nociones de interesados del artículo 21 de la Ley N° 19.880.

30° Argumentos principales del reclamado, (i) no haber promovido el procedimiento de evaluación ambiental; (ii) por solicitar la invalidación, no se otorga la calidad de interesado.

31° Respecto al primer argumento, no es procedente, puesto que el artículo 21 dice relación con el procedimiento de invalidación mismo.

32° Tampoco es procedente que se exija participar en la evaluación ambiental, lo cual impediría que terceros ajenos pudiera solicitar la invalidación, limitando infundadamente dicha institución.

33° Una interpretación así obstaculizaría la revisión judicial a través de la reclamación, lo que generaría trabas al pronunciamiento directo y expedito sobre el fondo, más aún cuando la invalidación busca determinar si un acto es contrario a derecho, y si el vicio es de entidad suficiente como para dejarlo sin efecto.

34° Respecto del segundo argumento es incorrecto, ya que el solicitante debe invocar un derecho o interés individual o colectivo para impulsar el procedimiento invalidatorio.

35° Lo importante es determinar cuál es el interés requerido para solicitar la invalidación. La doctrina ha señalado que la noción de interés traza un círculo que proporciona protección a elemento o aspectos de la esfera jurídica que se proyectan más allá del contenido técnico y propio del derecho subjetivo, teniendo un alcance amplio. Por otro, la Corte Suprema ha estimado que son aquellos que se encuentran en una especial situación de hecho de la que se derivan ventajas o beneficios para su esfera personal.

36° Intereses se clasifican en individuales y colectivos. Los primeros, la acción índice

directamente en su esfera jurídica, en los segundos, se afectan bienes de disfrute colectivo, pudiendo ser objeto de defensa por parte de entidades privadas, especialmente asociativas.

37° Citas de doctrina y jurisprudencia respecto a intereses colectivos, debiendo ser un grupo intermedio organizado como persona jurídica, que debe plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento pleno al principio de legalidad.

38° Teoría de los círculos de intereses, se debe determinar, en función de cada categoría de actos, cuáles son los círculos de personas interesadas, posteriormente cuales son suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos.

39° Junta de Vecinos de Maitencillo promueve un interés colectivo de los vecinos teniendo una clara presencia territorial, y su extensión no fue controvertida por el reclamado, y dentro de sus funciones, como consta en los estatutos y es de público conocimiento, promueve la protección de sus vecinos, localidad, entorno y medio ambiente, lo cual tampoco fue controvertido.

40° Regulación artículo 2 letra b) y 43 numeral 4) letra e) de la Ley 19.418.

41° Función de la Junta de Vecinos es propender que los servicios a la comunidad tengan la debida calidad, incluido el acceso al recurso hídrico.

42° A juicio del TA, la Junta de Vecinos es un grupo intermedio, con presencia territorial en el sector en el que se pretende emplazar el Proyecto, y por consiguiente tiene un fundado interés cualificado, de carácter colectivo, que le permite solicitar que se inicie el procedimiento de invalidación.

43° Que se ha reconocido que el TA es competente para conocer del acto del cual se reclama, que el reclamado está legitimado pasivamente, que la reclamante tiene legitimación activa y que aún subsiste el plazo para que la Administración se pronuncie sobre la invalidación, el Tribunal debe acoger la reclamación contra la R.E N°401, anulándola, y requiriendo que se declare admisible la invalidación. Por ser incompatible, el TA no se pronunciará sobre las demás alegaciones, acerca de una eventual falta de juricidad de la RCA del Proyecto.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se acoge la reclamación, requiriendo que se declare admisible la solicitud de invalidación y se dé curso al respectivo procedimiento en contra de la RCA del Proyecto, dándole curso con celeridad necesaria, teniendo presente la característica del plazo administrativo establecido en el artículo 53 d la Ley 19.880, de manera que dicte la resolución que de término antes de que éste finalice.

#### 4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.

- ¿Ante qué resoluciones se puede interponer la reclamación judicial contenida en el artículo 17 N°8 de la Ley 20.600?
- ¿Quiénes son los legitimados activos para interponer la reclamación de dicho artículo?
- ¿Cuál es la naturaleza del interés que debe ser invocado por el solicitante de la invalidación?
- Respecto a los intereses colectivos, ¿Qué características debe reunir e invocar el solicitante de la invalidación?
- ¿Qué se entiende por invalidación?, ¿quiénes están llamados a ejercerla?, ¿respecto de qué resoluciones procede?, ¿qué vicios la justifican?
- ¿Existen diferencia de la invalidación regulada en el art 53 de la Ley 19.880, respecto de la del art. 17 N°8 de la Ley 20.600?
- ¿Es competente el Tribunal Ambiental para decidir sobre el fondo del asunto?

#### 5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)

- (i) FERRADA B., Juan C., “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, Acto y Procedimiento Administrativo. Actas Iías Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p.132).
- (ii) BERMÚDEZ S. Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, Revista Derecho U. Austral, Vol. XVIII, N°2 – Dic 2005, p.94).
- (iii) JARA S., Jaime. Apunte Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 113 y 182.
- (iv) Sentencia de la Corte Suprema, Rol 2.892-2014 (Considerandos 7° y 8°).
- (v) LEIVA S., Felipe “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N°19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, Iías Jornadas Derecho Ambiental U. de Chile, Santiago, 2004, p.98 y 102).
- (vi) Sentencia del 2° Tribunal Ambiental, Rol R N°10-2013 (Considerandos 13° a 16°).
- (vii) Sentencia de la Corte Suprema, Rol 21.547-2014 (Considerando 25° y 27°).
- (viii) Sentencia del 2° Tribunal Ambiental, Rol R N°34-2014 (Considerandos 17° a 20°).
- (ix) CORDERO V., Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, II Ed., Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 389.
- (x) PIERRY A., Pedro. El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo. Ier Congreso Derecho del Entorno, PUCV, 1977, p.111.

#### 6. Observaciones personales

En el fallo en cuestión parte por conceptualizar los requisitos de la invalidación ambiental, lo que resulta relevante por la cantidad de discusiones que han existido en doctrina en torno a esta acción. Se establece que respecto a la reclamación señalada en el artículo 17 N°8, se podrá interponer en contra de la resolución que acoja, rechace o declare inadmisibile una solicitud

de invalidación en un procedimiento administrativo, siendo requisito necesario el agotamiento previo de dicha vía. Asimismo, se indica que el legitimado activo para interponerla corresponde a quien hubiese solicitado la invalidación o al directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento.

En ese sentido y el núcleo de la sentencia es la naturaleza del interés que debe ser invocado por el solicitante de la invalidación y la calidad necesaria para ser legitimado activo en el procedimiento. Sabemos que esto ha sido largamente discutido en tribunales y doctrina, por lo que la sentencia cobra especial relevancia al dejar un panorama más claro sobre el asunto. Respecto a la legitimación activa, se señala que la solicitud de invalidación puede ser interpuesto por personas que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, cuya procedencia se desprende del inciso final del artículo 17 N°8 de la LTA, y que está restringida 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 19.300. En nuestra opinión, y estando del lado de la mayoría de la doctrina y jurisprudencia, la invalidación sólo les corresponde a terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental, por existir una vía recursiva especial para el titular y los terceros que participaron, como se desprende del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley 20.600.

Nos resulta esclarecedora la discusión acerca de la naturaleza del interés. Se señala que existen individuales, los cuales dicen relación a que la acción interpuesta incide directamente en la esfera jurídica de la persona considerada en su individualidad, y colectivos. Respecto a éstos últimos, corresponde a un interés supraindividual que afecta determinados bienes de disfrute colectivo, y que la representación y defensa debe radicarse en un grupo intermedio organizado como persona jurídica, que debe plantearse siempre de conformidad a sus fines específicos y con sometimiento pleno al principio de legalidad, es decir, que debe constar en sus estatutos. En este caso en específico, la Junta de Vecinos de Maitencillo, es una persona jurídica que en sus estatutos consagra que su objetivo es promover la protección de sus vecinos, localidad, entorno y medio ambiente, y por otro lado, en la regulación legal de la Junta de Vecinos, Ley 19.418, se encuentra el objeto de promover el desarrollo de la comunidad, defender sus intereses, entre otros. Lo anterior sienta una jurisprudencia clara, en relación a que no es necesario la afectación de un derecho subjetivo específico, y si bien no es necesaria la sola invocación de un interés genérico de protección del medio ambiente, si vemos acá que la representación de un colectivo que tiene un interés por mantener el sector donde viven libre de alguna afectación medioambiental, hace suficiente para legitimarlo para presentar la acción en comento. Creemos que esto debe ser así, ya que de otro modo, los terceros que no participaron del proyecto y que se ven representados por grupos intermedios de intereses colectivos, verían frustrada su posibilidad de acceso a la justicia ambiental dejándolos en la indefensión.

Por último, vemos con preocupación que en este caso el Tribunal Ambiental se limita a devolver el conocimiento del asunto a la administración, pudiendo resolver el fondo de la cuestión, evitando así un trámite más en el procedimiento que dilataría más la resolución final.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 16.263 – 2015 COSTA LAGUNA

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: 16.263 – 2015.

Caratulado: Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte / Servicio de Evaluación Ambiental de la Quinta Región de Valparaíso (Res. Ex. N°401 de 22 de octubre 2014).

Recursos: Casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia dictada por el 2° Tribunal Ambiental, de fecha 26 de agosto de 2015, rol R – 53 – 2014.

### 2. Antecedentes:

Se recurre en contra de la sentencia del 2° TA, que acogió la reclamación deducida en contra de la R.E N° 401, de fecha 22 de octubre de 2014, declarando admisible la solicitud de invalidación y dando curso al respectivo procedimiento en contra de la RCA N° 278, del proyecto inmobiliario Costa Laguna.

#### Argumentos parte recurrente:

Considerandos 1° al 4°.

#### Argumentos parte reclamada:

No aplica.

### 3. Resumen considerandos

#### Recurso de casación en la forma

1° El recurrente sostiene que se infringe el artículo 26 de la Ley 20.600, en relación al artículo 768 N°1 del CPC, por haber sido dictada la sentencia por un tribunal incompetente. A saber, el 2° TA sería incompetente para conocer de una resolución administrativa que declara inadmisibles una solicitud de invalidación, no habría una decisión de fondo sobre la que resolver, por lo que se ampliaría el ámbito de la norma a una causal no prevista. Asimismo, no existía una indefensión respecto a los recurrentes, siendo que aun podían interponer un recurso de reposición o enmendar la solicitud. Una interpretación diferente transformaría la solicitud de invalidación en un mero formalismo necesario para acreditar un requisito procesal en sede judicial, para interponer la acción del artículo 17 N°8 de la Ley 20.600. Por último, la

potestad invalidación tiene límites regulado por el artículo 53 de la Ley 19.880, siendo que debe resolverse o terminar el procedimiento de invalidación, decidiéndose sobre el fondo de la discusión.

2° Posteriormente, señala que la sentencia fue dictada con omisión a las consideraciones técnicas-ambientales del artículo 25 de la LTA, en razón de tratarse del artículo 17 N°8 de dicha ley, el tribunal debería haberse referido al fondo del asunto, y no acerca de cuestiones meramente procedimentales.

3° En tercer lugar, señala que se la sentencia fue dictada con omisión del requisito establecido en el artículo 170 N°4 del CPC, esto es, sin consideraciones de hecho y de derecho, circunstancia exigida también por el artículo 25 y 26 de la LTA. En el considerando 14°, concluye que no existe manifiesta falta de fundamentación de la reclamación, siendo que, en palabras del recurrente, no habrían sido expresados por la Junta de Vecinos. En síntesis, el recurrente indica que el tribunal confunde el objeto del reclamo, con la causa de éste, que no se expresa y el TA omite.

4° Por último, el recurrente argumenta que en la sentencia existirían razonamiento que serían contradictorios entre sí (artículo 26 de la LTA, en relación al artículo 768 causal 7° del CPC). La causal se presentaría ya que el fallo concluye, en su considerando octavo, que la acción del art. 17 N°8 procede respecto del acto que resuelve el procedimiento de invalidación, en tanto que, por la inversa, estima y, por ende, decide que no puede conocer el fondo de la solicitud por estar pendiente de resolución.

5° Desestima la primera causal de nulidad al consignar que los hechos en que se asienta no configuran la causal alegada, desde que los mismos no se refieren a la competencia del tribunal sino a la clase de decisión que éste adoptó.

6° La segunda causal tampoco es acogida, ya que el reproche que arguye, consistente en la ausencia de consideraciones técnico-ambientales, no constituyen el vicio invocado ya que no eran necesarias para decidir el asunto sometido al conocimiento del Tribunal.

7° La tercera causal también es desestimada, ya que los falladores expresaron las razones en cuyo mérito decidieron desechar la defensa de la reclamada. En lo que atañe a la alegación de haberse efectuado alegaciones nuevas, sostiene que no ha podido ser abordada por los sentenciadores desde que la misma funda la defensa subsidiaria del servicio reclamado.

8° Respecto a la última causal, el recurrente cita el N°7 del art. 768 del CPC y alude a la existencia de decisiones contradictorias. Se entenderá que la causal en examen incide, en definitiva, en la N°5 del art. 768 del CPC, en relación al N°4, relativa a la necesidad de que el fallo cuente con las motivaciones requeridas para fundarlo.

9° El legislador establece los requisitos de las sentencias de primer y única instancia en el art. 170 del CPC, entre las que figuran las consideraciones de hecho y derecho que sirvieron de fundamento a la sentencia.

10° El Auto Acordado de la Corte Suprema de 30 de septiembre de 1920 regula pormenorizadamente los requisitos formales de las sentencias definitivas.

11° Que la importancia de cumplir con tal disposición la ha acentuado la CS por la claridad, congruencia, armonía y lógica en los razonamientos que deben observarse en los fallos. Esto se enmarca en la necesidad de someter al examen que puede hacer cualquier ciudadano de lo manifestado por el juez evitando así, la impresión de arbitrariedad.

12° Se advierte que los sentenciadores efectivamente incurren en contradicciones, puesto que el fundamento octavo de la sentencia impugnada declara que la reclamación del art. 17 N°8 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. A su vez, en el considerando décimo quinto desechan la incompetencia planteada “puesto que la reclamación contradice la Res. Ex. N°401/2014 que declara inadmisibile la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa del reclamante, y estando ésta pendiente de decisión, no corresponde pronunciarse sobre si la RCA N°278/2013 fue dictada conforme a derecho”.

Resulta evidente la contradicción, ya que declaran que el recurso procede en contra de la resolución que decida acerca de un procedimiento de invalidación, pero después reconocen que este procedimiento no ha concluido, es decir no ha habido decisión acerca del procedimiento de invalidación.

13° La sentencia cuestionada contiene motivaciones antagónicas que no pueden coexistir, lo que conduce a la anulación de esos razonamientos, quedando desprovisto el fallo de la fundamentación exigida en el art. 170 N°4 del CPC, con lo cual se forma el vicio de casación forma previsto en el art. 26 de la Ley N°20.600, en relación con lo prescrito en el art. 25 del mismo cuerpo legal.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Por lo razonado se tendrá por no expuesto el recurso de casación en el fondo.

En cuanto al recurso de casación en la forma interpuesto, **se acoge** en contra de la sentencia en autos, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

#### **Sentencia de reemplazo**

A, B y C se reproducen los antecedentes de la causa.

D.- Llegados a este punto hace necesario dilucidar cuál es el alcance del art. 17 N°8 de la Ley 20.600. Podría sostenerse a primera vista que es sólo se trata de un traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N°19.880, sin embargo, esto no se condice con la historia de la ley, que quiso dotar a los terceros que no participaron del procedimiento de un verdadero recurso.

E.- La ley confunde al emplear el término “invalidación”, ya que esta es una facultad y no un recurso. Sin embargo, la manera en que la Ley 20.600 reguló esta institución es equivalente a un recurso administrativo, con agotamiento de la vía administrativa previa. Se cita la historia de la ley para respaldar este punto.

F.- Asentado lo anterior es necesario entonces distinguir, por una parte, entre este recurso que denominaremos “invalidación impropia”, y la invalidación propiamente tal. Esta última se ejerce de oficio o a petición de parte en el plazo de dos años y con la posibilidad de recurrir en caso de que se ejerza la facultad invalidatoria, pero no en caso de que decida no invalidar. La diferencia está en que aquí la acción no es ante “los tribunales de justicia”, como se prevé en el art. 53, sino ante el tribunal ambiental, atendido la competencia que le señala el art. 17 N°8, y en el plazo de treinta días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación “normal” es el plazo y el tribunal competente.

G.- Que en cuanto a la invalidación impropia, es preciso consignar que ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto ambiental que 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.

H.- Se hace necesario determinar cuál es el término con el que cuenta el interesado para interponer el reclamo de ilegalidad ante la Administración Ambiental. Los terceros ajenos al procedimiento administrativo, así como quienes han intervenido en él, cuentan con el plazo de treinta días, porque ese es el término que se señala en la ley para los reclamos administrativos.

I.- Eventualmente podría estimarse que tratándose de quienes intervinieron en el procedimiento, el reclamo invalidatorio no es propiamente un reclamo de ilegalidad, sino que se trata de una reposición, en cuyo caso sería posible sostener que el plazo es el de cinco días.

J.- La referencia que hace el inciso final del art. 17 N°8 de la Ley 20.600 al art. 53 de la Ley 19.880 es importante porque significa que el legislador ha entendido que hay dos tipos de invalidación.

K.- Por otra parte, la exclusión de la potestad invalidatoria general aparece como lógica, ya que tanto el responsable del proyecto como los terceros que han participado en el proceso de

calificación ambiental, ya han ejercido las acciones contenciosas administrativas y/o los recursos administrativos.

L.- Tratándose de la invalidación impropia, con respecto a los responsables del proyecto y a los terceros participantes, la existencia de recursos administrativos y contencioso administrativos del art. 17 N°5 y 6 de la Ley 20.600 hace irrelevante la discusión.

M.- En conclusión y como lo ha sostenido la misma Corte en autos rol 11.512-2015, existen dos tipos de invalidación; la general de acuerdo a la Ley 19.880, excluida para el responsable del proyecto y los terceros intervinientes, con reclamo ante el tribunal ambiental cuando la Administración invalida; y la invalidación impropia, para los terceros que no han participado, así como también para el responsable del proyecto y los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo, en el plazo de 30 días para reclamar ante el tribunal ambiental, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación; debiendo resolverse respecto de estos últimos, si esta invalidación, que vendría a ser una reposición, mantiene el plazo general de 5 días de la Ley 19.880 o el de 30 días que se ha señalado.

N.- Considerando que la solicitud de invalidación de la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo Norte se fundó en el art. 53, forzoso es concluir que dicha petición corresponde o dice relación con el ejercicio de la denominada “invalidación-facultad”, y no se refiere a la invalidación impropia. La petición de ejercicio de la facultad invalidatoria fue declarada inadmisibles por la autoridad ambiental, por estimar que los solicitantes carecían de legitimidad activa.

Ñ.- Sólo es posible concluir que la Junta de Vecinos reclamante no contaba con ningún recurso para impugnar la indicada determinación, puesto que el mencionado art. 53 y el art 17 N°8 sólo lo conceden para el evento en que se haga uso efectivo de la invalidación-facultad con la que cuenta la Administración Pública, que no es este caso.

O.- En consecuencia, la reclamación no era procedente, desde que la ley no ha contemplado recurso alguno para impugnar la señalada decisión desfavorable de la Administración, toda vez que la petición formulada, además de haber sido denegada, recae sobre un ejercicio de una mera facultad de la Administración y no constituye un recurso, como parece entenderlo la reclamante.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los art. 53 de la Ley 19.880 y 17 N°8 Ley 20.600, **se desestima** la reclamación deducida por la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo Norte en contra de la resolución N° 401 de 22 de octubre de 2014.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Ante qué resoluciones se puede interponer la reclamación judicial contenida en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600?

- ¿Quiénes son los legitimados activos para interponer la reclamación de dicho artículo?
- ¿Qué requisitos se deben para que el Tribunal Ambiental sea competente de conocer del reclamo de una solicitud de invalidación del art 17 N°8?
- ¿Cuál es la naturaleza del interés que debe ser invocado por el solicitante de la invalidación?
- ¿Existe un recurso para impugnar la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación?
- ¿Frente a qué decisiones de la Administración se puede reclamar ante el Tribunal Ambiental al tenor del art. 17 N°8?
- ¿Cuál es el alcance del art. 17 N°8 de la Ley 20.600?, ¿Se trata de un traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N°19.880?
- ¿La invalidación del art. 17 N°8, es una facultad o un recurso?
- ¿Cuál es el término con el que cuenta el interesado para interponer el reclamo de ilegalidad ante la Administración Ambiental?
- ¿Tratándose de quienes intervinieron en el procedimiento, el reclamo invalidatorio es un reclamo de ilegalidad, o se trata de una reposición?, ¿tendrían estos distintos plazos?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Cordero Vega, Luis, “La invalidación no es recurso administrativo”, El Mercurio Legal, 2013.
- (ii) Cordero Vega, Luis, “Los dilemas de la invalidación ambiental: el caso del camino de la fruta”, Semana Jurídica N°23, 2013.
- (iii) Historia de la Ley 20.600, págs. 414, 415, 443 y 448.
- (iv) Sentencia Corte Suprema Rol 11.512-2015.

#### **6. Observaciones personales**

Esta sentencia es de suma importancia para nosotros ya que es uno de los casos donde se da plena aplicación a la teoría de la invalidación impropia del Ministro Pierry. En efecto, la reclamante ve rechazado su intento por invalidar un acto considerado como ilegal por no contar, de acuerdo con esta teoría, de un recurso al ser declarada inadmisibles sus solicitudes. En primer lugar, la doctrina y jurisprudencia mayoritaria ha señalado que la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación, al ser de esas que pone término al procedimiento de invalidación, es impugnables de acuerdo con el art. 15 de la Ley 19.880. Por otro lado, nos cuesta creer que la Junta de Vecinos no hubiera tenido un recurso ni aún en el caso de ser rechazada la solicitud luego de conocido el fondo del asunto. A nuestro juicio esto deja en la indefensión a la parte reclamante que ve frustrada su intención de acceder a la justicia ambiental.

Creemos valiosa la disidencia en doctrina, pero una vez que esta significa que las decisiones que se tomaran en los tribunales dependen aleatoriamente de quienes los compongan, vemos

violado el principio de seguridad jurídica al no existir un criterio único para decidir un asunto jurídico determinado. Es por esto que esta sentencia deja más dudas que certezas.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 63 – 2015 ACHIBUENO

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R-63-2015, del 2° Tribunal Ambiental.

Caratulado: Corporación Fiscalía del Medio Ambiente / Res. N° 0067-2015 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Reclamación: Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N° 67 del Director Ejecutivo del SEA que rechazó el recurso de reposición interpuesto por FIMA en contra de la Resolución Exenta N° 1.154 que no acogió a trámite la solicitud de invalidación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051.

### 2. Antecedentes:

- (i) 24 de Marzo, Hidroeléctrica Centinela S.A presentó un EIA del proyecto Hidroeléctrico Achibueno para la construcción y operación de 2 centrales hidroeléctricas (Hubo participación ciudadana).
- (ii) Se presentaron 2 reclamaciones administrativas en contra de la RCA por observaciones no ponderadas (Art. 29, Ley N° 19.300) y el titular también presentó recurso de reclamación administrativa en contra de la RCA (Art. 20, Ley N° 19.300). Éstas fueron resueltas por (i) Resolución N° 1049, que acogió parcialmente la reclamación de las personas representadas por Francisco Bartucevic; (ii) Resolución N° 1.050, que rechazó la reclamación interpuesta por Oscar Spichiger; y (iii) que acogió la reclamación interpuesta por el titular (las “Resoluciones”).
- (iii) 28 de noviembre de 2012, se presentó recurso de protección por Oscar Spichiger, FIMA y otras personas naturales, en contra de las Resoluciones, Rol N° 41.633-2012, el cual fue declarado inadmisibile. Posteriormente, se presentó recurso de reposición, que también fue rechazado y recurso de queja ante la C.S, Rol N° 9.267-2012, que fue declarado inadmisibile.
- (iv) Las personas naturales representadas por Francisco Bartucevic interpusieron reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 1.049 ante en S.J.L de Linares, Rol N° C-2569-2012, que acogió la excepción dilatoria de incompetencia relativa.
- (v) Oscar Spichiger interpuso reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 1.050, se produjo una contienda en competencia conocida por la CS, Rol 4.054-2013, resolviendo que quedaba radicada en el 19 J.L.C de Santiago, Rol N° C-5.601.

- (vi) Con fecha 14 de octubre, FIMA y Oscar Spichiger solicitaron al Comité de Ministros la invalidación de las R.E N° 1049, 1.050 y 1.051, la que fue declarada inadmisibile mediante R.E N° 1.154, ante lo cual se interpuso recurso de reposición, que fue rechazado por la R.E N° 67.

### **Reclamación:**

Con fecha 6 de marzo, FIMA interpuso reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA en contra de la R.E N° 67, la cual fue acogida a trámite, y la reclamada evacuó el correspondiente informe.

### **Argumentos parte reclamante:**

La R.E es contraria a las normas de procedimiento administrativa, ya que se habría señalado que no habría un período razonable ni prudente para sustanciar el procedimiento de invalidación, pero la autoridad no señalo cual sería dicho plazo razonable y prudente, lo que constituiría una decisión arbitraria en contra de la certeza jurídica. En ese sentido no habría ninguna disposición que permitiera no acoger a tramitación una solicitud de invalidación realizada dentro de plazo legal.

Por otro lado, la resolución confirmaría actos administrativos ilegales que aprueban un proyecto viciado. Dentro de éstos, señala que faltaría información relevante y necesaria para evaluar los impactos del Proyecto, siendo que se modificó una medida de mitigación respecto al caudal ecológico, sin fundamentar dicho cambio, lo que infringiría el principio preventivo.

Por otro lado, existirían incumplimientos en la línea de base del Proyecto, la cual no estaría completa e integra para abordar los componentes ambientales que se verían afectados por el Proyecto. Asimismo, habría una infracción de la obligación de rechazar el EIA, de acuerdo al artículo 12 de la Ley N° 19.300 ("LBMA"). Por último, existiría una vulneración de los derechos consagrados en el artículo 8 y 19 N° de la Constitución.

### **Argumentos parte reclamada:**

Señala la imposibilidad de acoger la invalidación por estar *ad portas* de cumplirse el plazo de caducidad para dictar un eventual acto invalidatorio, estando en una imposibilidad fáctica de pronunciarse al respecto ya que la solicitud se presentó 7 días antes del vencimiento del plazo de 2 años.

En segundo lugar, señala la falta de legitimación activa del reclamante, ya que no tendría calidad de interesado de acuerdo al artículo 21 de la Ley 19.880.

Asimismo, existiría una ilegítima utilización del sistema de impugnación de la Ley N° 20.600 por parte de FIMA, ya que se habrían agotado tanto las vías administrativas como jurisdiccionales para impugnar las R.E 1.049 y 1.050.

Por último, las supuestas ilegalidades no se configurarían, ya que se dio pleno cumplimiento al estándar de revisión y éstas no se habrían justificado de manera alguna y que dichas ilegalidades serían una reformulación de las observaciones contenidas en las reclamaciones PAC, que si habrían sido debidamente abordadas.

### **3. Resumen considerandos.**

1° Esquema argumentativo:

- I. Consideraciones generales sobre la invalidación
  - I.1 La invalidación como potestad de revisión de la Administración
  - I.2 La reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600
- II. La competencia del Tribunal para pronunciarse sobre la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación.
- III. El régimen de impugnación especial de la Ley 19.300 y su relación con la invalidación, conforme con el inciso final del art. 17 N°8 de la Ley 20.600
- IV. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio

#### **I. Consideraciones generales sobre la invalidación**

##### **1.1 La invalidación como potestad de revisión de la Administración.**

2° Regulación invalidación artículo 53 de la LBA.

3° La Invalidación es la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho, fundamentación con doctrina, Juan Ferrada y Jorge Bermúdez.

4° Invalidación fundamentada en el principio de la autotutela. A pesar de ser considerada una potestad, se ha calificado como un poder-deber, debiendo ajustar su conducta al ordenamiento jurídico.

5° y 6° El vicio que justifica la invalidación es aquel que incide en un elemento o requisito esencial del acto, constituyendo como la última ratio de la Administración, lo cual se desprende de la invalidación parcial y la convalidación, así como una serie de principios como la buena fe de terceros, la confianza legítima, entre otros. Asimismo lo ha señalado la doctrina, se cita a Urbano Marín.

7° La invalidación puede ser iniciada de oficio o a solicitud de parte. En dicho caso, debe ser parte interesada, a saber, titular de derechos o intereses, ya sean individuales o colectivos,

debidamente fundamentados. El requisito esencial del procedimiento es que debe existir audiencia previa.

## **1.2 La reclamación del artículo 17 N°8 de la LTA**

8° Regulación competencia TA regulada en el artículo 17 N°8 de la LTA.

9° Carácter general o residual de la reclamación, señalado en la propia Historia de la Ley N° 20.600.

10° La impugnabilidad jurisdiccional en sede ambiental corresponde ya sea, que se acoja, se rechace, o se declare inadmisibles la invalidación en sede administrativa, no aplicándose el inciso tercero del artículo 53 de la LBA.

11° Legitimación activa regulada en el art. 18 N° 7 de la LTA.

12° Legitimación activa corresponde a quien hubiese solicitado la invalidación o al directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

13° Diversos criterios de la doctrina y jurisprudencia respecto a la invalidación, tales como i) plazo para solicitarla; ii) plazo para ejercer la potestad invalidatoria; iii) relación del régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos y la invalidación; iv) interés invocado en sede administrativa; v) concepto de directamente afectado; vi) límites a la potestad invalidatoria; vii) invalidación de los actos trámites; viii) agotamiento de la vía administrativa.

## **2. La competencia del TA para pronunciarse sobre la resolución que declara inadmisibles la solicitud de invalidación.**

14° Tercero coadyuvante interpuso excepción principal de competencia.

15° Resoluciones impugnadas a pesar de que no son resoluciones de término a las que se refiere el artículo 41 de la LBA, si son actos trámites que ponen término al procedimiento, y son impugnables de acuerdo al artículo 15 de la LBA.

16° Jurisprudencia que sustenta lo anterior: Rol R-10-2013 2°TA, confirmada por Rol 21.547-2014, Rol R N°11-2013 2°TA, confirmada por Rol 21.993-2013 y Rol R N° 53-2013 2°TA.

## **3. El régimen de impugnación especial de la LBMA y su relación con la invalidación, conforme con el inciso final del artículo 17 N° 8 de la LTA.**

17° Argumentos reclamada y titular dicen relación con el uso del régimen de impugnación especial de la LBMA y la LTA.

18° y 19° Sistema de impugnación del titular del proyecto y los reclamantes PAC regulado en los artículos 20 y 29 de la LBMA y 17 N° 5 y 6 de la LTA.

20° Antes de la entrada en vigencia de los TA y de la Ley N° 20.417, competente para conocer del contencioso administrativo era el J.L.C y solamente podía ser impetrado por el titular del proyecto.

21° y 22° Regla del artículo 17 N° 8 de la LTA impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de dicho artículo, soliciten invalidación haciendo valer las mismas pretensiones, pero a través de la reclamación del art. 17 N°8

23° Regla señalada buscar evitar un nuevo pronunciamiento respecto a pretensiones y fundamentos que hayan sido resueltos. Por otro lado, la imposibilidad de impugnar judicialmente cuando han transcurrido los plazos para interponer las reclamaciones de los numerales 5 y 6 del artículo 17, razona en base a la preclusión de la oportunidad de los reclamantes PAC y del titular del Proyecto.

24° La anterior regla no aplica para terceros ni para la invalidación de oficio, pero dichas pretensiones y fundamentos no pueden haber sido resueltos en el fondo por una impugnación de una resolución que resuelve una reclamación PAC o del titular. Asimismo, para la solicitud de invalidación se debe exigir que el tercero fundamente un interés calificado conforme al artículo 21 de la LBA, cuestión que se debe determinar caso a caso.

25° Explicación Argumentos FIMA de la solicitud de invalidación.

26° A pesar de haber sido impugnada judicialmente la R.E N° 1.049 las pretensiones y fundamentos de fondo no han sido resueltas por ningún órgano jurisdiccional.

27° Respecto a la R.E N° 1.050 a pesar de haber sido impugnada ante el 19° J.L.C los fundamentos no coinciden con los de la reclamación.

28° Síntesis y conclusión de lo señalado anteriormente, TA competente para conocer el caso de autos.

#### **4. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación el plazo para dictar el acto invalidatorio.**

29° Argumentos reclamante y reclamada.

30° y 31° Argumentos tercero coadyuvante.

32° TA debe determinar oportunidad para solicitar invalidación y plazo para dictar acto invalidatorio.

33° Días hábiles que restaban para que se cumpliera el plazo de 2 años del artículo 53 LBA, se deben contar desde la publicación o notificación del acto y no desde cuando se dictó el acto, por tanto, restaban 12 días para que transcurriera el plazo desde que se presentó la solicitud por FIMA.

34°, 35° y 36° Tanto la doctrina como la jurisprudencia (administrativa y judicial) han señalado que el plazo de 2 años no se suspende ni interrumpe por la solicitud de invalidación, ya que es un plazo de caducidad y no de prescripción. Se cita doctrina, dictámenes de la Contraloría y jurisprudencia de la C.A de Valparaíso como de la Corte Suprema.

37° La caducidad se trata de una sanción que impone el ordenamiento jurídico por no ejercer un derecho en el debido plazo.

38° y 39° Se debe analizar si hubo tiempo para llevar a cabo las etapas mínimas de dicho procedimiento conforme a la Ley N° 19.800, el cual no está regulado en detalle, pero si debe cumplir ciertos requisitos e instancias durante el procedimiento. A saber, a) Recepción solicitud y envío a la oficina: 24 horas; b) Análisis, Resolución admisibilidad, traslado a los interesados y notificación por carta certificada: 3 días hábiles; c) plazo audiencia al interesado: 5 o 10 días, dependiendo si se sigue la aplicación de la jurisprudencia o doctrina, respectivamente; d) notificación de la resolución fin al procedimiento.

40° Análisis de los tiempos mínimos requeridos se concluye que los 12 días hábiles no son suficientes para llevar adelante el procedimiento.

41° y 42° Respecto a solicitudes presentadas 8 o 13 días antes del plazo de 2 años, la jurisprudencia ha sido unánime al señalar que es insuficiente el tiempo para realizar el respectivo procedimiento.

43° Conforme a los principios de celeridad y economía procedimental, la autoridad debía resolver el procedimiento con rapidez, pero aun así es claro que los 12 días no eran suficientes, por tanto, era improcedente que la Administración declarara admisible la solicitud de invalidación.

44° y 45° Plazo de 2 años no sana el vicio objeto del acto administrativo, por lo que puede ser impugnado ante los tribunales de justicia, aun transcurrido dicho plazo, mediante la acción de nulidad de derecho público.

## **Resuelvo del tribunal:**

Rechaza la excepción de incompetencia del Tribunal y rechaza la reclamación deducida por FIMA.

### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Quién tiene legitimación activa para realizar la solicitud de invalidación?
- ¿Cuál es la regla especial de impugnabilidad jurisdiccional de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental?
- ¿Cuál es la naturaleza que deben tener las resoluciones que se impugnan?
- ¿En qué hipótesis se puede interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA?
- ¿Cuál es el significado y alcance de la regla del artículo 17 N° 8 inciso final de la LTA?
- ¿Cuáles son los trámites o requisitos mínimos de un procedimiento de invalidación?
- ¿Cuál es la naturaleza del plazo establecido en el artículo 53 de la LBA?
- ¿Cuál es la oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio?

### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Ferrada B., Juan C. "La potestad invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado" Acto y Procedimiento Administrativo. Actas Segunda Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, ED. U. Valparaíso, 2005, p.132.
- (ii) Bermúdez S. Jorge, "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria", Revista Derecho U. Austral, Vol. XVIII, N° 2 – Dic. 2005, p.94
- (iii) Jara S., Jaime. Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p.182)
- (iv) Catalán A, Angélica, "Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?", Revista de Derecho Administrativo, PUCV, N°1, 2007, pp. 71-75.
- (v) Marín V., Urbano "Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos", Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, Año 1 N° 2, diciembre 2000, pp.55-56.
- (vi) Rol R N° 10-2013, 2° Tribunal Ambiental.
- (vii) Rol N° 21.547-2014 Corte Suprema.
- (viii) Rol R N° 11-2013 2° Tribunal Ambiental.
- (ix) Rol N° 21.993-2014 Corte Suprema.
- (x) Rol R N° 53-2014 2° Tribunal Ambiental.
- (xi) Millar Silva, Javier. La potestad invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Profesor Guía: Juan Carlos Ferrada. Año 2008. Pp. 213-215.

- (xii) Dictámenes N° 18.353-2009, N° 12.391-2008, N° 35.681-2009, N° 77.184-2010, N° 1.088-2011 y N° 28.097-2011.
- (xiii) Sentencia Rol N° 1.890-2012 de la Corte de Apelaciones de Valparaíso.
- (xiv) Sentencia Rol 600-2013 de la Corte Suprema.
- (xv) Sentencia Rol R N° 10-2015 del Tercer Tribunal Ambiental.
- (xvi) Cordero Vega, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda Edición Corregida. Thomson Reuters. Santiago. 2015. Página 317.

## 6. Observaciones personales

En primer lugar, el TA señala que tiene competencia para conocer impugnaciones de resoluciones que resuelven el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, ya sea que éste acoja, rechace o se declare inadmisibles la respectiva invalidación. En este sentido, dichas resoluciones no necesariamente tienen que ser de término, sino que pueden ser actos trámites, siempre y cuando, éstos pongan término al procedimiento o hagan imposible su continuación. Consideramos que el Tribunal realiza un correcto entendimiento de la especialidad de la regulación ambiental, al interpretar el artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, "*reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación*", ampliando la posibilidad de interponer la acción judicial, a diferencia de lo que ocurren en la regulación contenida en la Ley N° 19.880. La mayoría de la doctrina y jurisprudencia se ha inclinado por esta postura, siendo una materia dentro de la cual no ha recaído mayor discusión, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.600.

En segundo lugar, el TA define la aplicación del inciso final de artículo 17 N° 8, señalando que impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de dicho artículo, soliciten invalidación y reclamen de lo resuelto, haciendo valer las pretensiones y los argumentos que podrían haber alegado mediante los medios de impugnaciones establecidos expresamente para éstos. Asimismo, no se puede impugnar judicialmente a través del numeral 8) cuando hayan transcurrido los plazos para interponer las reclamaciones contenidas en los numerales 5) y 6)

Concordamos con la apreciación realizada por el Tribunal Ambiental, al consagrar el principio de especialidad en cuanto a la vía impugnatoria que contempla la Ley 20.600. Esto evita que quienes participaron del procedimiento gocen además de un largo plazo de dos años para hacer valer las mismas ilegalidades. Lo anterior, no aplica para terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental, lo cual tiene toda lógica en nuestra opinión, puesto que estos no tienen otra vía de acceso a la justicia ambiental y probablemente no tuvieron conocimiento en detalle del procedimiento hasta una vez dictada la resolución. Sin perjuicio de lo anterior, existe la posibilidad de que, aquellos que realizaron observaciones en la participación ciudadana consideren que sí existen ciertas ilegalidades dentro del procedimiento, posteriores al término del periodo de la participación, y en cuyo caso, no podrían alegarlas por medio de la invalidación administrativa correspondiente, por haber

precluido el derecho de impugnar la RCA, no permitiendo así el derecho de acceso a la justicia ambiental de manera integral.

En tercer lugar, el TA realiza un análisis respecto al plazo de 2 años de la solicitud de invalidación, el cual no se suspende ni se interrumpe por dicha solicitud, ya que es de caducidad y por lo tanto, no de prescripción. Lo anterior tiene como resultado que la caducidad corresponde a una sanción que impone el ordenamiento jurídico por no ejercer un derecho en el debido plazo. Hay que recordar que durante muchos años dicha situación había sido unánime tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Sin embargo, últimamente en algunas sentencias dicho pensamiento ha ido cambiando, por ejemplo, el Ministro Muñoz considera que correspondería a un plazo de prescripción que se interrumpe por la sola interposición de la invalidación. En otros casos, se ha ordenado como imperativo hacer uso de la facultad de ampliación del plazo, por lo que es una materia muy discutida.

Por último, el Tribunal señala cuáles serían las etapas mínimas para el debido proceso de la tramitación de la solicitud de invalidación. Asimismo, el TA considera que al presentarse una solicitud de invalidación, y no existir un plazo plausible para realizar un correcto y debido procedimiento, se debe declarar la inadmisibilidad de la invalidación. Consideramos relevante este punto, por cuanto nos permite tener una opinión respaldada jurisprudencialmente acerca de la debida anticipación con la cual se debe presentar la solicitud de invalidación de seguirse esta tesis sobre el plazo. En concreto, el mismo tribunal señala las etapas del procedimiento administrativo que el reclamante debiera considerar a la hora de presentar su solicitud, para que la administración tenga suficiente tiempo para resolver y así, que no sea desechada por inadmisibilidad.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 31.176-2016 ACHIBUENO

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: N° 31.176-2016, de la Corte Suprema.

Caratulado: Corporación Fiscalía del Medio Ambiente / Res. N° 0067-2015 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Reclamación: Recurso de casación en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 21 de abril de 2016, dictada por el 2° Tribunal Ambiental, rol R-63-2015.

### 2. Antecedentes:

Por sentencia de fecha 21 de abril del 2016, se rechazó la reclamación deducida por Corporación Fiscalía del Medio Ambiente, 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 que negó lugar a admitir a trámite la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de las Resoluciones N°1.049, 1.050 y 1.051, dictada por la misma autoridad ambiental, el 23 de octubre del año 2012. En contra de dicha sentencia, el reclamante interpuso recurso de casación en el fondo.

Antecedentes de la tramitación en considerando 4°.

#### **Reclamación:**

El recurso de casación se fundamenta en la infracción del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación a los artículos 3 y 19 del Código Civil.

#### **Argumentos parte reclamante:**

Considerandos 1° al 3°.

#### **Argumentos parte reclamada:**

No aplica.

### 3. Resumen considerandos

1° El recurso de casación se fundamenta en la infracción del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación a los artículos 3 y 19 del Código Civil, señalando que dicho artículo establece las condiciones que se deben cumplir para que la Administración aplique la potestad invalidatoria, y el TA habría limitado el ejercicio del derecho de petición que consagra dicha norma. Asimismo, se señala que el TA no puede legislar mediante una sentencia, imponiendo requisitos adicionales a los establecidos en la ley, en consideración a que la norma establece que debe presentarse la solicitud de invalidación dentro de 2 años. Además, se indica que con 12 días de antelación a que expire el plazo, se dio cuenta a la Administración del vicio en que incurrieron sus actos, por lo que debió iniciar un procedimiento o tomar medidas tendientes a revisarlo, sin embargo, prefirió esperar que el plazo expirara para rechazarlo. Luego, agrega que la Administración pudo llevar a cabo ciertas acciones para resolver la solicitud, pudiendo haber rechazado la solicitud o dirigirse a los tribunales de justicia. Incluso, se sostiene que pudo haber ejercido la potestad de revocación, ya que tanto la autorización de funcionamiento con la RCA, no generan derechos adquiridos en favor del beneficiario. Para finalizar, concluye que no existió una verdadera justificación para estimar que 12 días hábiles no serían suficientes, infringiendo el artículo 52 de la Ley N° 19.880, restringiendo el derecho a solicitar la invalidación, dejando entregado a la discrecionalidad de la Administración la determinación de qué plazo se considera suficiente o razonable para ejercer dicho derecho.

2° A la vez, se denuncia la infracción del artículo 30 de la Ley N° 20.600, siendo que el Tribunal Ambiental, se encuentra obligado a declarar ante infracciones flagrantes que el acto no se ajusta a la normativa vigente, anulándolo total o parcialmente. Agrega, que a diferencia de la Administración, el TA no tiene límite para ejercer su propia facultad invalidatoria. Por último, indica que la sugerencia del TA respecto a la posibilidad de solicitar por la Administración la nulidad de derecho público ante los tribunales de justicia es improcedente ya que el TA contaba con todas las facultades para revisar el acto, analizando los vicios de fondo denunciados, siendo que la acción de nulidad de derecho público es una acción que se encuentra en retirada, ya que debe utilizarse sólo cuando no existe otro medio de impugnación en contra del acto.

3° Agrega que los vicios alegados son sustanciales, que de haberse aplicado correctamente las disposiciones, se habría acogido la reclamación.

4° Antecedentes de la tramitación:

- a) Proceso de calificación ambiental: Hidroeléctrica Centinela ingresó al SEIA el 24 de marzo de 2009, y fue calificado favorablemente por la RCA N°206, de fecha 3 de enero de 2011. Dicha RCA fue objeto de reclamaciones, que fueron acumuladas y resueltas por las resoluciones N° 1.049, 1.050 y 1.051, todas de 23 de octubre de 2012.
- b) Procedimiento Administrativo: FIMA solicitó al Comité de Ministros la invalidación de las referidas resoluciones, en virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la cual fue declarada inadmisibles por la R.E N° 1.154, de fecha 27 de noviembre de 2014, por estimar que fue presentada sin otorgar un periodo razonable ni prudente para sustanciar el procedimiento de

invalidación. En contra de dicha resolución se presentó un recurso de reposición, que fue rechazada mediante la R.E N° 67, de 22 de enero de 2015.

c) Reclamación: FIMA presentó ante el 2° TA, reclamación (art. 17 N°8) en contra de la resolución N°67, señalando que ésta es contraria a las normas del procedimiento administrativo, ya que no se señala el plazo razonable y prudente para presentar una solicitud de invalidación, siendo una actuación arbitraria que atenta gravemente contra la certeza jurídica, teniendo dicha interpretación un riesgo de discrecionalidad excesiva y arbitraria.

5° Que la sentencia recurrida rechazó el reclamo en base a que la autoridad administrativa no contaba con el tiempo suficiente para llevar a cabo el procedimiento de invalidación, que a pesar de no ser un procedimiento reglado, deben cumplirse al menos las etapas mínimas contempladas en la Ley N° 19.880, las cuales no pueden realizarse en el término de 12 días, que era el plazo que restaba cumplirse los 2 años previstos en el artículo 53 de la referida ley.

6° Previo al análisis concreto, se precisa que nuestro ordenamiento jurídico contempla el principio de impugnabilidad de los actos administrativos, el cual se recoge tanto en la Ley N°19.880 y en la normativa ambiental. En lo que importa al recurso, la interpretación armónica de los artículos 20 y 29 de la Ley N°19.300, 15 y 53 de la Ley N°19.880 y 17 de la Ley N°20.600, permite sostener que la vía de impugnación de una RCA es distinta dependiendo del sujeto activo que la solicite. En esta materia se ha señalado: “La RCA al igual que cualquier acto administrativo, se rige por los principios generales del Derecho Administrativo, entre los que se destaca el de impugnabilidad (arts. 2 LBGAE y 15 LBPA). Dicho principio no es sino una manifestación de la tutela judicial efectiva, garantizada a nivel constitucional en el art. 38 inc. 2° CPR. El análisis de las vías de impugnación de esta clase de actos puede clasificarse dependiendo del legitimado activo para el ejercicio de la acción o recurso administrativo correspondiente. Se citan el artículo 17 N°5, N°6 y N°8 de la Ley N°20.600. La importancia de la dicha normativa es que tanto el titular como los terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos, teniendo plazos acotados para interponerlos, lo que se justifica ya que son partes activas en el procedimiento ambiental. Por dicha razón es que se los excluye de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya que si no se permitiría una doble revisión de legalidad de la RCA.

Distinta es la situación de terceros absolutos que son afectados por el proyecto evaluado ambientalmente, que solo pueden solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, pudiendo reclamar ante los Tribunales Ambientales, por medio de la reclamación del artículo 17 N°8.

7° Que dicha interpretación se sustenta en virtud del principio de impugnabilidad que busca otorgar tutela judicial efectiva a los administrados, y del principio de participación ciudadana consagrado en el Derecho Ambiental Chileno (Cita de Carlos Moreno respecto a la definición de participación).

Se cita a Jorge Bermúdez, que consagra que cualquier persona que tenga el carácter de interesado podrá solicitar la invalidación de la RCA que estime contraria a derecho, pudiendo impugnar la resolución que resuelve dicha invalidación ante el tribunal ambiental, en los términos del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

8° Por tanto, el tercero absoluto puede impugnar la RCA a través de la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, se cita dicha normativa. Por la aplicación del principio de especialidad, el inciso final de dicha norma queda reemplazado por el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, por ende, la limitación de impugnación en sede judicial sólo respecto del acto que efectivamente se invalida, es inaplicable en la especie, ya que la competencia de los tribunales ambientales dice relación con una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, ya sea que acoja, rechace o no admita a trámite la invalidación.

9° Que la sentencia de autos, se referirá sobre la determinación del plazo que tienen los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental para solicitar la invalidación de una RCA, 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.

10° Cita inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, plazo de 2 años para solicitar la invalidación. La doctrina ha establecido que es un plazo de caducidad, se cita a Jorge Bermúdez. Pero la doctrina también ha detectado un problema que dice relación cuando el ejercicio de la facultad invalidatoria es a petición de parte, y se presenta la invalidación dentro del plazo correspondiente, quedando entregada a la Administración el desarrollo del procedimiento, por lo que su dilación puede ocasionar que el pronunciamiento se realice una vez vencido el plazo de 2 años. En ese entendido, la doctrina se ha preguntado nuevamente, si en dicha situación a saber, cuando la invalidación es requerida a petición de parte, si dicho actuar goza del mérito para interrumpir y/o suspender el plazo para ejercer la potestad, siendo un plazo de caducidad o prescripción.

11° El estudio de la historia fidedigna permite resolver las dificultades interpretativas de dicho artículo. En un principio, se contempló un plazo de 4 años, lo cual fue motivo de preocupación, ya que generaría incerteza hacia los administrados, reduciendo dicho plazo a 2 años. Asimismo, se consagra que la solicitud de invalidación puede ser presentada por petición de parte, previa audiencia del interesado. Se citan argumentos de la discusión al momento de la regulación.

12° Que la problemática del presente recurso de casación dice relación con que la invalidación pueda ser solicitada a petición de parte. En la regulación del referido artículo 53, se debe distinguir 2 hipótesis, cuando es ejercida la facultad de oficio y cuando es motivada a petición de parte. En la primera hipótesis, el plazo de 2 años correspondería a un plazo de caducidad, agotado dicho término, se extingue la facultad, no siendo susceptible de suspenderse ni interrumpirse. Respecto a la segunda hipótesis, la interpretación que sostiene

la doctrina, a saber, que el acto invalidatorio debe dictarse dentro del plazo de 2 años, no pudiendo emitirlo válidamente una vez vencido, corresponde a una interpretación que produce consecuencias que no fueron previstas en la tramitación parlamentaria.

Por tanto, cabe hacerse la pregunta, cuál debe ser la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación, para que se pueda realizar el procedimiento para resolver dicha solicitud. En consideración a lo anterior, el administrado no dispone del lapso completo, sino de aquel que resulte de deducir a los 2 años menos la cantidad de días que el órgano administrativo respectivo considere que va a demorar dicho proceso. De todas maneras, la norma deja a la discrecionalidad de la Administración el plazo en el cual debe resolver, siendo que cualquier demora, ya sea culpable o fortuita, puede imposibilitar la declaración de invalidez del acto, al caducar la facultad cuyo ejercicio se pide. Se cita a José Luis Lara y Gonzalo Guerrero, que señalan que de todas maneras las solicitudes de invalidación podrían ser revisadas en sede jurisdiccional. El fallo indica que en sede ambiental es inadmisibile en razón de que no existen vías directas para reclamar la invalidez de una RCA ante los tribunales ambientales, por lo que si se admite dicha argumentación, se privaría al administrado del acceso a la justicia. Que como se señaló anteriormente, la única acción para los terceros absolutos corresponde a aquella del artículo 17 N°8, que exige agotamiento previo de la vía administrativa.

13° Para dirimir la problemática planteada, se cita el artículo 26 de la Ley N° 19.880, que regula la facultad de ampliación de plazos. Dicha norma 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, determina que la Administración debe ejercer de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, dictando la correspondiente resolución fundada, que no perjudica derechos de terceros, ya que deberá resolverse previa audiencia de los interesados. Dicha interpretación 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 materia ambiental requiere del 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.

14° En conclusión, la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contados desde la publicación de la RCA determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo, sin que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo.

15° En el caso concreto, la solicitud de invalidación de las Resoluciones N° 1.049, N° 1.050 y N° 1.051, publicadas el 30 de octubre de 2012, fue presentada al Servicio de Evaluación Ambiental el 14 de octubre de 2014, en circunstancias que el término de dos años del artículo 53 de la Ley N°19.880 vencía a la medianoche del día 30 del mismo mes y año. En

consecuencia, la solicitud de FIMA fue presentada dentro de plazo, toda vez que restaban 12 días hábiles administrativos para que operara la caducidad.

En estas condiciones, era imperativo que el SEA hiciera ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos, emitiendo un pronunciamiento de fondo sobre el vicio de nulidad que estaba siendo planteado por el administrado. Por el contrario la autoridad ambiental se excusa de resolver la petición al estimar que es insuficiente el plazo que resta para ejercer la potestad invalidatoria, en circunstancias que su ejercicio fue requerido antes que operara la extinción, cuestión que, como se señaló, es la única exigencia prevista por el legislador respecto de los administrados.

16° El fallo, al confirmar el criterio Administrativo, comete un error al adicionar un requisito que el artículo 53 no contempla, siendo que la Administración hacer uso de la facultad de extensión de los plazos del artículo 26 de la Ley N° 19.880. Dicha interpretación otorga a la Administración un amplio margen de discrecionalidad, permitiendo determinar qué periodo del plazo legal es razonable para admitir a tramitación la petición. El error de derecho ha influido sustancialmente en lo decisorio, toda vez que debe haberse dado correcta aplicación a los preceptos antes aludidos, se habría acogido la reclamación.

#### **Voto de prevención del Ministro Muñoz**

Concurre con la decisión del fallo, pero no así con los fundamentos 12° y 13°, a juicio del Ministro, no procede realizar una diferenciación entre los procedimientos iniciados por la Administración y a requerimiento de parte, como tampoco la necesidad de utilizar el artículo 26, sobre ampliación de plazos. Por el contrario, señala que la iniciación del procedimiento administrativo invalidatorio tiene la virtud de suspender el plazo de prescripción, siendo la única manera de evitar traspasar a los administrados interesados alguna conducta dilatoria y/o negligente de la Administración.

Por otro lado, señala que tanto la Administración como los interesados que tomaron parte del proceso del RCA, tienen un plazo de 30 días para impetrar la invalidación y sólo para los terceros absolutos se tiene un plazo de 2 años, para requerir la invalidación. Así lo ha consignado la Corte Suprema de manera indirecta, en la causa rol N° 47.610.

#### **Votos en contra de la Ministra Sandoval y del Fiscal Subrogante señor Sáez**

1° De acuerdo a ellos, el artículo 17 N° 8, consagra 2 recursos: a) Aquellos terceros que no formaron parte del procedimiento ambiental, para solicitar invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, que se interponer ante el órgano de la Administración con competencia ambiental que lo haya dictado; b) Aquellos que hubiere solicitado la invalidación administrativa o el afectado por la resolución de ese procedimiento, para que interponga una reclamación ante el TA.

2° y 3° Respecto al segundo, se debe interponer dentro del plazo de 30 días, desde la notificación de la respectiva resolución. Respecto al primero, denominado **invalidación**

impropia o invalidación recurso, el legislador omitió pronunciamiento respecto al plazo para su interposición.

4° Para resolver dicha situación, es necesario analizar si la norma citada, establece un recurso para impugnar una resolución ante la Administración y si es aplicable el artículo 53 de la Ley N° 19.880, de acuerdo a los disidentes del recurso, correspondería a un recurso administrativo con características diferentes a las de la invalidación consagrada en la Ley N° 19.880.

5° Que como se estableció en los autos rol N° 11.512, la invalidación consagrada en el artículo 53, corresponde a una facultad, y no un recurso, de la Administración para dejar sin efecto un acto administrativo al ser contrario al ordenamiento jurídico, otorgándose la posibilidad de recurrir ante la justicia ordinaria al afectad por la invalidación, cuando ésta se produce.

6° y 7° Que en la sentencia mencionada, se transcribe la historia de la Ley N° 20.600 (se citan las páginas 414, 415, 443 y 448), y que se puede deducir que la invalidación recurso es diferente de la del artículo 53, ya que en el caso de la primera, la Administración actúa a requerimiento del tercero interesado y no de oficio y éste puede recurrir ante el TA, si no es acogida.

8° Dicha invalidación impropia corresponde a un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, ante los tribunales ambientales, con agotamiento previo de la vía administrativa. Dicho reclamo abre un procedimiento administrativo de invalidación, que permite reclamar de lo resuelto por la Administración en el plazo de 30 días ante el TA, ya sea que acogió o rechazo el reclamo. A continuación, corresponde establecer el plazo para interponerlo en la vía administrativa, plazo que no es aquel de 2 años que señala la Ley N° 19.880 (invalidación – facultad). Interpretando armónicamente las disposiciones de las leyes N° 19.300 y N° 20.600, se llega a la conclusión de que corresponde a un plazo de 30 días, que es aquel que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal ambiental.

9° Refuerza la conclusión anterior, lo señalado en inciso cuarto del artículo 17 N° 8, que se refiere a la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, por lo que significa que el legislado ha entendido 2 tipos de invalidación, sino no tendría sentido haber realizado la mención expresa a dicho artículo (En el mismo sentido: Corte Suprema Rol N° 16.263-2015).

10° Por las razones señaladas, según los disidentes, el recurso debe ser rechazado, ya que la invalidación recurso fue interpuesta extemporáneamente, transcurrido el plazo de 30 días contado desde la notificación de la Resolución N° 67/2015.

### **Sentencia de reemplazo**

1° Ante la falta de una acción especial para impugnar los actos de naturaleza ambiental, aquel tercero que no participó en el procedimiento de calificación ambiental dispone de la

posibilidad de solicitar su invalidación, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N° 19.880, la cual está excluida para el titular del proyecto y para aquellos terceros cuyas observaciones no fueron consideradas en el proceso de evaluación. Posteriormente, podrán reclamar ante el TA, tanto de la resolución que acoja la invalidación, como aquella que la rechace.

2° Respecto del plazo de dicha norma, la doctrina está conteste respecto a que es un término de caducidad y que el acto impugnado debe invalidarse por la Administración dentro del plazo de 2 años, el cual se cuenta desde que el acto produce sus efectos.

3° Dicho plazo es concedido por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de una atribución por la Administración, su ejercicio varía si se realiza de oficio o a petición de parte. Si la invalidación es a petición de parte, sólo es exigible que la presentación de la solicitud se realice dentro del plazo de 2 años, y si la Administración considera que el plazo que le resta no es suficiente, debe ejercer la atribución del artículo 26, extendiendo el plazo para su tramitación.

4° Que en autos el SEA desestimó la invalidación, a pesar de que el reclamante la solicitó antes de que expirará el plazo de 2 años, ya que no se encontraba en condiciones de resolver, en razón de que tiempo que restaba era insuficiente (12 días), lo que implica adicionar exigencias no previstas por el legislador.

5° Al haberse presentado la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años, era improcedente que el SEA la declarará inadmisibile, sin hacer uso de sus facultades para extender los plazos, lo que impidió que la autoridad emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la nulidad solicitada.

6° A la fecha se ha excedido el plazo de 2 años previsto y plazo máximo de extensión también, sin embargo, lo anterior no es impedimento para acoger la reclamación, ya que la actuación equívoca de la Administración fue la que impidió el análisis de fondo.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 276 contra la sentencia de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, escrita a fojas 235, la cual por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación sin nueva vista (Sentencia que acoge).

Se acoge la reclamación interpuesta por Corporación Fiscalía del Medio Ambiente a fojas 77, en contra de la Resolución Exenta N°67, de 22 de enero de 2015, emitida por el Servicio de Evaluación Ambiental y, en consecuencia, se deja sin efecto la mencionada resolución, debiendo la Dirección Ejecutiva del aludido servicio iniciar el correspondiente procedimiento administrativo a fin de emitir pronunciamiento respecto del fondo de la solicitud de invalidación administrativa presentada por el reclamante el 14 de octubre de 2014 (Sentencia de reemplazo).

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuál es el plazo que tiene la administración para invalidar un acto viciado?, ¿Puede el Tribunal Ambiental extender dicho plazo?
- ¿Con cuánto tiempo de anticipación se debería presentar una solicitud de invalidación para que esta sea admitida a trámite?, ¿Puede la Administración hacer dicho examen o debe darle tramitación inmediata?
- ¿Cuáles son los trámites del procedimiento de invalidación?, ¿Cuánto demora este?
- ¿Cómo pueden impugnar un acto administrativo ambiental los terceros ajenos al procedimiento?, ¿existe una diferencia con respecto aquellos que sí participaron?
- ¿El plazo para invalidar un acto administrativo es de caducidad o prescripción?, ¿Depende de quien haga la solicitud para establecer esto?
- ¿Se puede usar la facultad del artículo 26 de la Ley N° 19.880 para ampliar los plazos? ¿Es su uso imperativo para la Administración?
- ¿Quiénes son considerados como interesados para solicitar la invalidación?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) JORGE BERMÚDEZ SOTO, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2° Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 314.
- (ii) Moreno, Carlos, "Participación Ciudadana en la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente", Lexis Nexis 2004, p. 47.
- (iii) Jorge Bermúdez Soto, "Fundamentos del Derecho Ambiental", 2015, 2° Edición, Editoriales Universitarias de Valparaíso, pp. 322 y ss.
- (iv) Jorge Bermúdez Soto, El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, en Revista de Derecho, Vol. XVIII, N° 2, Valdivia, diciembre de 2005, pp. 83- 105.
- (v) José Luis Lara Arroyo y Gonzalo Guerrero Valle, 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, en Revista de Derecho de la Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, N° 1, pp. 17- 44.
- (vi) Nuevo Primer Informe de Comisiones de Gobierno, Descentralización y
- (vii) Regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, de 29 de septiembre de 2001, Cuenta en Sesión 01, Legislatura 345, Boletín N° 2594- 06, pp. 89-90.
- (viii) Discusión en Sala, Senado, Legislatura 348, Sesión 68, de 16 de abril de 2003, Discusión general, pp. 349- 350, 353 y 370.
- (ix) Sentencia Corte Suprema Rol N° 16.263-2015.

#### **6. Observaciones personales**

Es necesario partir señalando que este es uno de los temas más discutidos en la invalidación ambiental, a saber, el plazo con que cuenta la Administración para invalidar un acto viciado y si este se suspende o interrumpe por la solicitud de parte. Esta es la segunda sentencia que acoge la tesis de dos años con ampliación por el art. 26 de la Ley 19.880 (la primera es 45.807 – 2016 Calcurrepe II). Creemos que esta tesis es ajustada a derecho por cuanto le da una tutela jurídica efectiva a los reclamantes, ya que permite que el acto supuestamente viciado sea revisado por parte de la Administración. Además, evita una arbitrariedad por parte de los tribunales, quienes podían discrecionalmente elegir qué plazo creían suficiente para resolver una solicitud de invalidación, existiendo siempre el riesgo de que el funcionamiento negligente o dilatado de la Administración y los tribunales terminaran dejando en la indefensión al reclamante.

La interpretación de la norma por parte de esta sentencia es sustancialmente diferente, ya que señala que la Administración estaría obligada a revisar la solicitud de invalidación, aun cuando se presente un día antes de vencer el plazo de 2 años. Con esto, si bien se le da tutela judicial efectiva a los interesados y se permite que los actos administrativos viciados sean invalidados por la propia Administración, al mismo tiempo debilita la seguridad jurídica hacia inversionistas y desarrolladores de proyectos, para quienes estos largos plazos, que ahora se pueden extenderse hasta más de dos años, significan un detrimento para sus intereses, por cuanto la RCA quedaría firme mucho después de su fecha de dictación, con los costos que supone no iniciar la construcción de proyecto en todo este tiempo, o bien, frenarlo una vez iniciado.

Por último, hay que hacer notar que este tema no es para nada pacífico en la doctrina y jurisprudencia, y esto se visualiza con los votos en contra y las prevenciones que existen en esta sentencia. Es decir, hay una multiplicidad de interpretaciones de acuerdo con distintos temas sobre la invalidación ambiental, en este caso, el ministro Muñoz sostiene que el plazo para presentar la invalidación ambiental según el art. 17 N°8 sería uno procedimental, es decir, cabría la posibilidad de suspenderse por la sola presentación del recurso. Por otro lado, el voto de disidencia dice relación con la tesis de la invalidación impropia. En este caso ya nos encontramos con una solución completamente diferente al alterar los plazos de manera significativa (de 2 años a 30 días) y al entender la norma de una forma diversa, a saber, la existencia de dos invalidaciones, una en forma de facultad y otra en forma de recurso, siendo distintos los legitimados para impetrar dichas formas de invalidación.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 73 – 2015 DS 40

### **1. Datos generales de la causa:**

Rol: R – 73 – 2015 (acumula R – 74 – 2015).

Caratulado: Herman Pacheco Edgardo y otros / Ministerio del Medio Ambiente

Reclamación: Solicitud de invalidación artículo 17 N°8.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N°95 y 96 de 26 de febrero de 2015, que rechazó las solicitudes de invalidación intentadas respecto del art. 3 letra h.1) inciso final del Decreto Supremo N°40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

### **2. Antecedentes:**

Como consecuencia de las modificaciones de la Ley 20.417 efectuó a la Ley 19.300, se dictó un nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N°40/2012, que entró en vigencia el 24 de diciembre de 2013, y que modificó, entre otras disposiciones, el art. 3° letra h.1), incorporando un inciso final, en el cual se establecía una excepción de ingreso al SEIA para proyectos inmobiliarios en zonas declaradas como latentes o saturadas, que cuenten con un Plan de Prevención o Descontaminación vigente.

Se interpuso reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600 por Patricio Herman, Genaro Cuadros, Sebastián Sepúlveda y Anna Luypaert en contra de la Res. Ex. N°95, y por Mauricio Espínola en contra de la Res. Ex. N°96, ambas resoluciones dictadas por el Ministerio de Medio Ambiente, por cuyo intermedio fueron rechazadas las solicitudes de invalidación intentadas respecto del art. 3 letra h.1) inciso final del Decreto Supremo 40, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El 11 de junio de 2014, Mauricio Espínola presentó una solicitud de invalidación parcial del RSEIA, específicamente en relación a la excepción recién nombrada.

Posteriormente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, acordó aprobar una serie de modificaciones del RSEIA, dentro de las cuales se encontraba la derogación de la excepción, que se materializó mediante el Decreto Supremo N°63 de 2014.

El 29 de julio de 2014, Patricio Herman, por sí y en representación de la Fundación Defendamos la Ciudad, Anna Florentina Luypaert y Sebastián Camilo Sepúlveda, ambos por sí y en representación de la Red por la Defensa de la Precordillera, y el señor Genaro

Cuadros, presentaron una segunda solicitud de invalidación que buscaba dejar sin efecto la excepción indicada.

El 26 de febrero de 2015, el MMA declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada por las personas recién nombradas, mediante Res. Ex. N°95/2015, por cuanto no se habría acreditado la existencia de un interés legítimo por parte de los solicitantes. Por otra parte, mediante Res. Ex. N°96/2015 el MMA declaró admisible la solicitud de invalidación de Mauricio Espínola, reconociéndole un interés legítimo, pero rechazándola en cuanto al fondo al considerar que carecía de objeto la presentación, por haber sido ya reemplazada la excepción del Art. 3° letra h.1).

Los solicitantes interpusieron recursos de reposición en contra de las resoluciones N°95/2015 y 96/2015, siendo declarados extemporáneos. El 3 de julio de 2015, Gabriela Burdiles, en representación de todos los solicitantes solicitó la certificación del silencio negativo, la que no fue concedida debido a que los recursos ya habían sido resueltos.

#### **Reclamación:**

Se interpone reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600 por Patricio Herman, Genaro Cuadros, Sebastián Sepúlveda y Anna Luypaert en contra de la Res. Ex. N°95, y por Mauricio Espínola en contra de la Res. Ex. N°96, ambas resoluciones dictadas por el Ministerio de Medio Ambiente, por cuyo intermedio fueron rechazadas las solicitudes de invalidación intentadas respecto del art. 3 letra h.1) inciso final del Decreto Supremo 40, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### **Argumentos parte reclamante:**

*A. En cuanto a las resoluciones que declararon extemporáneas las reposiciones administrativas (causa Rol R-73-2015 y Rol R-74-2015)*

Reclamantes señalan que el criterio usado por la MMA (se entiende notificado cinco días después de la recepción en la oficina de correos), debe usarse cuando está timbrada la fecha de recepción, al no ser el caso debe entenderse notificada el día que se recibió la carta.

*B. El rechazo de la solicitud de invalidación por la supuesta pérdida de objeto y los efectos de la invalidación administrativa (causa Rol R-74-2015)*

El reclamante señala que este motivo no es procedente porque durante el tiempo de vigencia de la excepción, una serie de proyectos inmobiliarios se exceptuaron de ingresar al SEIA. Agrega que el MMA confunde revocación con invalidación, teniendo este último efecto retroactivo.

C. *Inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa de los solicitantes (causa Rol R-73-2015)*

Señalan que la calidad de interesados según el art. 21 de la Ley 19.880, ha sido prevista en términos amplios. Aseguran que la doctrina y jurisprudencia exigen un interés legítimo, lo cual concurre en los solicitantes.

D. *La infracción a los límites de la potestad reglamentaria (R-73-2015 y R-74-2015)*

El art. 10 letra h) de la Ley 19.300, precisa que los proyectos inmobiliarios e industriales que se encuentren en zonas declaradas latentes o saturadas deberán ingresar al SEIA, sin excepción. Si se quiere agregar una excepción (como se hizo), debería ser incorporada por ley, no por un reglamento como es este el caso, excediendo su limitación intrínseca.

E. *La infracción a la debida fundamentación de los actos administrativos (R-73-2015 y R-74-2015)*

Los reclamantes coinciden en que la razón para obrar de los entes estatales es el bien común. Por esta razón la doctrina cuestiona que los reglamentos aparezcan motivados en una finalidad de protección de simple interés particulares, como aseguran, sucede en este caso.

F. *La infracción a la necesidad de publicidad del acto administrativo y sus fundamentos (R-73-2015 y R-74-2015)*

La inclusión de la excepción habría vulnerado la necesaria publicidad de los actos administrativos, ya que no existen informes, razonamientos, documentos ni menos un expediente que expliquen dicha excepción.

G. *Infracción al principio preventivo (R-73-2015 y R-74-2015)*

Reclamantes afirman que la excepción en comento infringe el principio preventivo, dado que uno de los requisitos de procedencia de la excepción era que se encontrara vigente un plan de prevención o descontaminación ambiental (PPDA), lo que implica que la zona se encuentra con problemas de calidad de aire. Por esta razón, la existencia de un PPDA no podría ser considerada como una justificación para no evaluar proyectos inmobiliarios, sino que todo lo contrario, su existencia sería un claro antecedente para que la evaluación ambiental de dichos proyectos fuera más rigurosa.

H. *Infracción al necesario complemento que debe existir entre evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planificación territorial y la evaluación ambiental de los proyectos inmobiliarios (R-73-2015 y R-74-2015)*

Los reclamantes alegan, que, en ninguna parte de la “Guía de evaluación ambiental estratégica para IPTs” se considera que la EAE de los IPTs tenga como objeto imponer medidas de control o evaluar cargas o impactos de un proyecto particular, debiendo concluirse que la EAE y el SEIA son instrumentos independientes que se coordinan y complementan entre sí. En este contexto, la excepción que contenía el RSEIA. Impediría que actúen ambas herramientas de forma complementaria.

I. *Falta de consideración de efectos respecto de la operatividad del PPDA de la Región Metropolitana en materia de compensación de emisiones para proyectos inmobiliarios (R-73-2015 y R-74-2015).*

En razón del PPDA de la RM, quienes desarrollen actividades contaminantes que se encuentren obligados a compensar emisiones, es requisito ser sometido al SEIA.

### **Argumentos parte reclamada:**

A. *En cuanto a las resoluciones que declararon extemporáneas las reposiciones administrativas.*

En opinión de la reclamada, las cartas certificadas fueron recepcionadas en la oficina de correos de la comuna de Santiago, sucursal moneda, según consta en los certificados, el día 27 de febrero de 2015 y el 2 de marzo de 2015 por el Centro Tecnológico Postal. Por tanto las reposiciones fueron presentadas fuera de plazo.

B. *El rechazo de la solicitud de invalidación por la supuesta pérdida de objeto y los efectos de la invalidación administrativa*

Reitera el razonamiento de la Res. Ex N°96/2015, en cuanto no hubiera sido posible pronunciarse acerca de una invalidación cuyo artículo impugnado ya había sido reemplazado mediante el decreto supremo en comento.

C. *En cuanto a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa.*

Señala que no se ha acreditado por parte de los solicitantes la existencia de interés legítimo alguno, cuya protección pueda ser amparada, sin acreditar ninguna situación de afectación de un derecho subjetivo o de un interés cualificado de los que sean titulares y que los habiliten para reclamar la invalidación interpuesta.

D. *Efectos de una sentencia anulatoria en caso de considerarse ilegales las resoluciones impugnadas*

La reclamada señala que en el evento que se declaren ilegales las resoluciones que se pronunciaron sobre las reposiciones y las solicitudes de invalidación, el Tribunal “[...] sólo debe limitarse a ordenar a la Administración dar curso al procedimiento de invalidación, pero no puede invalidar o anular la norma objeto del proceso de invalidación administrativa. En otras palabras, no puede adoptar una decisión sobre el fondo”.

E. *Limitación temporal de los efectos anulatorios del decreto supremo impugnado*

En forma subsidiaria, la reclamada señala que, en caso de acogerse las reclamaciones, se deben tener presente los límites de los efectos anulatorios en relación a la naturaleza reglamentaria de la disposición impugnada. Los efectos anulatorios o invalidatorio de los actos normativos de alcance general, sólo tienen efectos para futuro, y no tienen efectos retroactivos, lo que sería confirmado por la doctrina nacional y extranjera citada por la reclamada.

### **3. Resumen considerandos.**

1° Organización de la sentencia:

- I- De la extemporaneidad de los recursos de reposición interpuestos en contra de las Resoluciones Exentas N°95/2015 y 96/2015
- II- De la falta de legitimación activa de los solicitantes de la invalidación
- III- De la procedencia de la invalidación parcial del Decreto Supremo N°40 del 2012, del Ministerio del Medio Ambiente

*I- De la extemporaneidad de los recursos de reposición interpuestos en contra de las Resoluciones Exentas N°95/2015 y 96/2015*

2° El Tribunal tuvo por interpuestas las reclamaciones en contra de las Res. Ex. N°515/2015 y 516/2015 (que rechazaron las respectivas reposiciones administrativas), como en contra de las Res. Ex. N°95/2015 y 96/2015 (que se pronunciaron respecto de las respectivas solicitudes de invalidación). Primero se analiza las primeras si fueron interpuestos los recursos dentro de plazo.

3° Antecedentes por lo cual los recursos de reposición fueron declarados extemporáneos.

4° Argumentos de las partes. Reclamantes, alegan por la fecha de recepción efectiva de la carta de notificación, reclamados por su ingreso a la oficina de correos.

5° Se cita art. 46 Ley 19.880 y Dictamen de la Contraloría. La fecha relevante es la de recepción de la carta en la oficina de Correos de Chile del domicilio del notificado, a partir de ahí se cuenta el plazo.

6° A juicio del Tribunal, la reclamada comete un error al considerar como la oficina del domicilio del notificado, aquella correspondiente al Centro Tecnológico Postal.

7° El Tribunal señala que el reclamante se entendió notificado en la oficina de correos "Santiago CDP 36", el 11 de marzo de 2015, esto es 5 días después del ingreso de la carta por la presunción que existe en esta materia.

8° Por lo tanto, los recursos fueron interpuestos dentro de plazo.

9° El Tribunal procederá al análisis de las reclamaciones en contra de las Res. Ex. 95/2015 y 96/2015 por versar sobre el fondo del asunto.

*II- De la falta de legitimación activa de los solicitantes de la invalidación*

10° Se limitará por parte del tribunal a analizar la legitimación activa de los reclamantes en cuanto personas naturales por ser de esta manera como comparecieron en sede judicial.

11° Se discute la legitimación activa de los reclamantes en relación con la naturaleza del interés invocado en sede administrativa.

12° Se cita art. 21 Ley 19.880.

13° Se cita doctrina que señala que la solicitud de invalidación da origen a un nuevo procedimiento diverso del SEIA.

14° Se cita doctrina que conceptualiza el “interés” que debe tener un ciudadano para pedir la invalidación, que no puede ser un mero interés de observancia de la legalidad, pero tampoco es imperativo el detentar un derecho subjetivo, ya que el círculo de intereses se amplía hasta quienes tienen un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle individual o colectivamente.

15° Corresponde analizar ahora si los reclamantes han acreditado la concurrencia de un interés que cumpla con el estándar descrito.

16° Se cita a los reclamantes describiendo su interés, que principalmente son el de que viven en ciudades que se podrían ver afectadas con la excepción, que participan en fundaciones que defienden la ciudad y que defienden lugares que se ven actualmente amenazados por la proliferación de proyectos inmobiliarios sin compensación de emisiones.

17° Reclamantes señalan que queda de manifiesto que la solicitud de invalidación da cuenta de una posición jurídica subjetiva que sustenta lo reclamado.

18° Argumentos reclamada. Señala que no es una acción popular.

19° Patricio Herman y Genaro Cuadros, fundamentan el interés en términos personales por vivir en Santiago.

20° El Tribunal estima que el residir en una región donde se aplicaría la excepción del reglamento constituye un interés cualificado suficiente para interponer la acción.

21° En conclusión Patricio Herman y Genaro Cuadros son considerados legitimados activos.

22° En cuanto a Anna Luypaert y Camilo Sepúlveda, quienes comparecieron en sede administrativa en representación de la Red por la Defensa de la Precordillera, comparecen en sede judicial solo por sí.

23° En consecuencia no existe congruencia entre el interés alegado en sede administrativa y el interés esgrimido ante el Tribunal Ambiental. Por esto, el tribunal no se pronunciará respecto a sus alegaciones.

24° De haberse considerado legitimados activos igual se hubiera rechazado la solicitud de invalidación por la pérdida de oportunidad. Ahora se analizará el fondo.

*III- De la procedencia de la invalidación parcial del Decreto Supremo N°40 del 2012, del Ministerio del Medio Ambiente*

25° A continuación se revisará los requisitos de la invalidación, y luego se analizará si las presentes solicitudes de invalidación cumplen con los requisitos.

26° Se transcribe art. 53 Ley 19.880.

27° Se conceptualiza la invalidación a la luz de la doctrina y jurisprudencia.

28° La invalidación se fundamenta en el principio de la auto tutela de la Administración para atender los intereses sociales, lo que permite que vuelva sobre los propios actos.

29° Hay que tener en cuenta que no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un aspecto fundamental del acto. Así se considera que la invalidación es la *última ratio* para la Administración.

30° Se cita doctrina para señalar que la invalidación debe centrarse en vicios insanables del acto, por incidir en un elemento o requisito esencial del mismo.

31° Antecedentes en cuanto a las presentaciones de las solicitudes de invalidación por parte de las partes.

32° Señala el tribunal que ante la falta de justificación de la excepción consagrada en el RSEIA, la Administración en uso de sus atribuciones, optó por derogar la disposición que la consagraba. La excepción que establecía el reglamento gozó de presunción de legalidad conforme a la toma de razón de la Contraloría, que duró un período de aproximadamente 9 meses.

33° En el ejercicio de la potestad anulatoria, propia del contencioso administrativo, el Tribunal no puede dejar de considerar uno de los presupuestos esenciales de toda nulidad, el perjuicio. Se cita sentencia de la CS donde se señala que la nulidad sólo es procedente si el vicio es grave, esencial y causa perjuicio.

34° y 35° Ahora hay que precisar si el vicio ha generado un perjuicio concreto relativo al interés jurídico alegado, durante el tiempo de vigencia de la excepción.

36° En el caso de Patricio Herman y Genaro Cuadros, el perjuicio alegado fue que existía la potencialidad de que proyectos de gran envergadura, pudieran eximirse de ingresar al SEIA y con ello provocarles perjuicio.

37° Como puede verse el perjuicio alegado dice relación con una hipótesis eventual. Los solicitantes no acreditaron la concurrencia de algún perjuicio concreto, por cuanto el tribunal rechaza en cuanto al fondo, el reclamo que dio origen a la causa R-73-2014.

38° Se hace presente que el MMA reestableció la norma primitivamente derogada, por la excepción impugnada, lo que reafirma la ausencia del perjuicio necesario para acoger la nulidad solicitada.

39° En el caso de Mauricio Espínola, alega el perjuicio que le causa un proyecto en específico llamado Santiago Downtown. Ahora bien, el reclamante presentó una denuncia ante la Superintendencia de Medio Ambiente, en contra del proyecto, por su no ingreso al SEIA. Dicha denuncia llegó al conocimiento del tribunal habiéndose dictado ya, sentencia definitiva, confirmada por la Corte Suprema, que devolvió el conocimiento a la Superintendencia.

40° Atendido a que la situación denunciada se encuentra actualmente en conocimiento de la Superintendencia de Medio Ambiente, debe existir una deferencia institucional, así como una racionalización y coordinación de las competencias administrativas y jurisdiccionales.

41° En virtud de lo anterior, el eventual perjuicio invocado aún no se ha concretado, por lo que el Tribunal rechazará, en cuanto al fondo, el reclamo que dio origen a la causa R-74-2014.

42° Por incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas por los reclamantes.

#### **4. Resuelvo del tribunal:**

1. **Rechazar** la reclamación deducida por Anna Luypaert, Sebastián Sepúlveda, Patricio Herman y Genaro Cuadros, en la causa R-73-2015, y rechazar asimismo la reclamación deducida por Mauricio Espínola, en la causa R-74-2015, en contra de la resolución Exenta N°95/2015 y 96/2015 del MMA.

2. No se condena en costas a los reclamantes por haber tenido motivos plausibles para litigar.

#### **5. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Quiénes están legitimados para presentar una solicitud de invalidación ambiental?
- ¿Quiénes son considerados interesados para intentar la invalidación?
- ¿Cuál es la diferencia entre revocación e invalidación?, ¿cuándo debe operar la una o la otra?
- ¿Cuáles son los límites del efecto anulatorio?
- ¿Cuáles son los requisitos de la invalidación ambiental?
- ¿Qué calidad debe tener el vicio para que proceda la nulidad?

- ¿Qué calidad debe tener el perjuicio para que proceda la nulidad?

## 6. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)

- (i) Sentencia Segundo Tribunal Ambiental Rol N°15-2013
- (ii) Sentencia Corte Suprema Rol N°6467-2012
- (iii) Dictamen N°69.659, de 15 de diciembre de 2009
- (iv) Dictamen N°31.277, de 5 de julio de 2006
- (v) Memoria Anual 2013, Correos de Chile, p. 11
- (vi) LEIVA SALAZAR, Felipe, “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N°19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, Iías Jornadas Derecho Ambiental Derecho Ambiental Universidad de Chile, Santiago, 2004, p.102
- (vii) JARA SCHNETTLER, Jaime. Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p.113 y p.1822
- (viii) Sentencia Corte Suprema Rol N°21.547-2014, considerando 27°
- (ix) ESCUIN PALOP, Vicente y BELANDO GARÍN, Beatriz, Los Recursos Administrativos, Thomson Reuters, España, 2011, p.146
- (x) Sentencia Segundo Tribunal Ambiental Rol R-44-2014
- (xi) FERRADA BÓRQUEZ, Juan C., “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, Acto y Procedimiento Administrativo, Actas Iías Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2007, p.132
- (xii) BERMÚDEZ SOTO, Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite de la potestad invalidatoria”, Revista Derecho U. Austral, Vol. XVIII, N°2, 2005, p.94
- (xiii) MARÍN VALLEJO, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, año 1 N°2, diciembre 2000, pp. 55-56
- (xiv) Sentencia Corte Suprema causa Rol N°16.706-2014
- (xv) GORIGOITÍA ABBOTT, Felipe, “el perjuicio reparable solo por la declaración de nulidad como estándar de invalidez de las actuaciones procesales civiles”, Rev. De Derecho d la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL, Valparaíso, Chile, 2013, 1° Semestre, p. 579

## 7. Observaciones personales

Lo más relevante de esta sentencia, a nuestro juicio, es que se detiene en el concepto de interesado. Señala que debe existir un interés más allá de la mera observancia de la legalidad o protección del medio ambiente, pero sin ser necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que el círculo de intereses se amplía hasta quienes tienen un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle individual o colectivamente. Creemos que esta interpretación amplia asentada ya, del art 21 de la Ley 19.880, da tutela jurídica efectiva a

quienes se sientan lesionados por un acto de un tercero que les causa perjuicio ya sea como personas individuales o como una colectividad, y es por eso que en este caso concreto el solo hecho de vivir en la Región Metropolitana legitima a los reclamantes para interponer la acción.

Lo otro que resulta interesante de comentar y que termina siendo concluyente para decidir en caso en comento es el concepto de perjuicio. Se señala que es indispensable que el perjuicio sea actual. En este caso respecto de los reclamantes se desecharon sus alegaciones por no haberse concretado aún el daño. Creemos que esta interpretación es acertada, pero que efectivamente había daño consumado para los reclamantes, esto porque los proyectos que no ingresaron al SEIA durante los nueve meses de vigencia de la excepción. Se colige de la lectura de la sentencia que si bien se puede aseverar lo anterior (que sí existía daño), esto no se especificó en el escrito de solicitud de invalidación, por lo que no pudo haber sido considerado por el tribunal, lo que es un error de forma que fue en perjuicio de los propios reclamantes.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 258 – 2017 DS40

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: N° R – 258 – 2017.

Caratulado: Herman Pacheco Edgardo y otros / Ministerio del Medio Ambiente.

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 8 de noviembre de 2016, dictada por el 2° Tribunal Ambiental, rol R-73-2015

### 2. Antecedentes:

El Segundo Tribunal Ambiental desechó la reclamación interpuesta por Genaro Cuadros, Sebastián Sepúlveda y Anna Luypaert contra la resolución exenta N°95, así como la acción deducida por Mauricio Espínola respecto de la Res. Es. N°96, ambas dictadas el 26 de febrero de 2015 por el Ministerio del Medio Ambiente, por cuyo intermedio fueron rechazadas las solicitudes de invalidación intentadas respecto del art. 3 letra h.1) inciso final del Decreto Supremo N°40 de 2012, del MMA, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), debido a que la modificación incluía una excepción de ingreso al SEIA de proyectos inmobiliarios que se encontraran en zonas latentes o saturadas y que contarán con un plan de prevención o descontaminación vigente.

#### Reclamación:

Recurso de casación en la forma y en el fondo.

#### Argumentos parte reclamante:

I- Casación en la forma:

Considerandos 1° y 2°.

II- Casación en el fondo:

Considerandos 9° y 10°.

#### Argumentos parte reclamada:

No aplica.

### 3. Resumen considerandos

I- En cuanto al recurso de casación en la forma

1° Fallo quebranta lo previsto en el art. 26 de la Ley 20.600, al infringir de manera manifiesta las normas sobre aplicación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica. Se considera erróneo el razonamiento contenido en el considerando 37° que tuvo por no demostrada la concurrencia de perjuicio, ya que se agregaron al proceso antecedentes que dan cuenta de la existencia de proyectos inmobiliarios que no ingresaron al SEIA, lo que significa un perjuicio para los reclamantes. En consecuencia, estima el fallo que se vulnera las reglas de la sana crítica al omitir la prueba indicada.

2° Sentencia transgrede el art. 25 de la Ley 26.600. en cuanto incurre en la falta de fundamentación al omitir elementos técnico-ambientales aportados por su parte.

3° y 4° Conceptualización de la sana crítica.

5° Resultaba indispensable para la configuración del error de derecho, que el recurso describiera y especificara con claridad las reglas de la lógica, máximas de experiencia, o conocimientos científicos que dejaron de ser aplicados en el fallo y el modo que esto influye en lo dispositivo del fallo.

6° De lo anterior resulta claro que las alegaciones de los reclamantes apuntan más bien a una discrepancia con el proceso valoratorio. Por estas razones, el recurso de casación en la forma debe ser desestimado.

7° La acusada falta de fundamentación en que habían incurrido los sentenciadores, al omitir en el fallo elementos técnico-ambientales aportados por la reclamante, debe ser desechado, desde que se funda en los mismos antecedentes que sirvieron de base al primer acápite.

8° Cabe consignar para el rechazo de esta causal, que el fallo sí contienen los fundamentos y razones por las que arriba a las conclusiones que asienta.

II- En cuanto al recurso de casación en el fondo

9° Se denuncia la errónea aplicación del art. 21 de la Ley 19.880. Señala que esa norma es vulnerada desde que se deben considerar como intereses legítimos para reclamar tanto intereses individuales como colectivos. Por tanto, la sentencia yerra al negarles la legitimidad activa a Anna Luypaert y Sebastián Sepúlveda, desde que ellos son miembros de la colectividad que se ve afectada en sus derechos e intereses. Llegan a esta conclusión al señalar que el reglamento es una disposición de alcance nacional y citan la teoría de entorno adyacente de Jorge Bermúdez.

10° En segundo lugar, los recurrentes denuncian que el tribunal interpreta de forma errónea los principios que rigen la actuación de los órganos de la administración del Estado y, en

particular, las normas que regulan la institución de la invalidación. Señalan que los efectos concretos que provoca la excepción, consistentes en la exención de ingreso de proyectos inmobiliarios al SEIA, demuestra que la entidad del vicio es de tal magnitud, que no puede ser subsanada por la vía de la mera derogación, que sólo produce efectos a futuro. Luego agregan que la sentencia vulnera una serie de principios administrativos y ambientales, a saber, el principio de juricidad, el principio de supremacía del interés público y el principio preventivo.

11° Se transcriben los hechos de la causa.

12° Los hechos descritos precedentemente son inamovibles, porque no se ha denunciado de manera eficaz, la vulneración de normas reguladoras de la prueba.

13° Para que un error de derecho pueda influir de manera substancial en lo dispositivo del fallo, debe consistir en una equivocada aplicación, errada interpretación o falta de aplicación de aquellas normas destinadas a decidir la cuestión controvertida, situación que no ocurre en este caso, desde que no se denuncian como infringidoras, disposiciones legales de orden sustantivo relacionadas con el fondo del asunto.

14° El recurso en estudio tiene carencias formales, toda vez que omite señalar las normas que tienen el carácter de decisorias de la litis. Además, los reclamantes Anna Luypaert y Sebastián Sepúlveda, comparecen de distinta manera en sede judicial respecto de cómo actuaron en sede administrativa, por lo que no existe congruencia del interés alegado.

15° El no denunciar la infracción de los preceptos que tienen la calidad de decisorios de la litis permite concluir que considera que han sido correctamente aplicados.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo.

#### **Voto en Contra Ministro Muñoz**

El ministro Muñoz fue del parecer de casar de oficio la sentencia impugnada por haberse incurrido en su dictación en infracción de ley sustancial que no ha sido denunciada en el recurso por la parte reclamante. Según el disidente, el reglamento en cuestión excedió los términos de la norma que le sirve de fuente, toda vez que la disposición que regula la materia es de rango legal (art. 10 letra h) Ley 19.300) y no contempla excepción alguna como sí lo hace la norma del reglamento. Además, la decisión no considera los efectos que la excepción en comento provoca en relación con el Plan de Prevención o Descontaminación Ambiental de la Región Metropolitana.

En consecuencia, al incorporar al DS 40/2012, la excepción del inciso final de la letra h) Art. 3, la autoridad administrativa excedió los precisos límites de la potestad reglamentaria de ejecución de que es titular, puesto que fue más allá, e incluso contravino el expreso mandato del legislador. Al no declararlo, los sentenciadores incurren en un error de derecho que influye sustancialmente en lo dispositivo del fallo. Por lo tanto, el disidente es de parecer de casar de oficio la sentencia y en su reemplazo, pronunciar un fallo por cuyo intermedio se haga lugar a las referidas reclamaciones.

Por último, el ministro Muñoz, subraya que a su parecer los reclamantes estaban plenamente legitimados para intentar las acciones que han denunciado, y que la derogación de la excepción no es suficiente, ya que sus efectos operan hacia futuro, siendo imperativa la aplicación de la invalidación.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Qué se entiende por reglas de la sana crítica?
- ¿Cuándo se entiende que alguien sufre un perjuicio?
- ¿Cuáles son los requisitos de una sentencia en materia ambiental?
- ¿Qué se entiende por interesados?, ¿Quiénes puede interponer la reclamación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600?
- ¿Cuándo un acto de la Administración debe ser derogado, y cuando debe ser invalidado?
- ¿Qué efectos genera la invalidación?, ¿Son distintos al de la derogación?
- ¿Deben las partes comparecer de la misma manera en sede administrativa que en sede judicial?
- ¿Puede un reglamento contravenir un precepto de rango legal?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

No aplica.

#### **6. Opiniones personales**

A nuestro juicio, resulta sumamente valioso el voto en contra del ministro Muñoz, ya que si bien el escrito de casación presentaba defectos formales, no es menos cierto que los jueces deben impartir justicia, debiendo incluso en ciertos casos actuar de oficio, y en este caso era bastante claro que la excepción del reglamento no estaba en armonía con un precepto de rango legal, correspondiendo prevalecer este último, debiendo operar por tanto la invalidación y así enmendar el perjuicio que se causó por la exención de una serie de proyectos inmobiliarios de su entrada al SEIA siendo que se emplazaban en una zona latente o saturada. Hubiese resultado interesante la discusión acerca de, en caso de aplicar la invalidación, qué proyectos se verían afectados, porque una vez aplicada la nulidad el efecto retroactivo entra en pugna con principios como los derechos adquiridos, la buena fe, etc. Seguramente de haberse cumplido este hipotético caso, nos hubiéramos encontrado con una

serie de juicios posteriores, como consecuencia de la declaración de invalidación de la excepción del RSEIA. Es plausible la suposición de que la Administración decidió simplemente derogar la disposición, para que los efectos fueran hacia futuro y evitar las consecuencias que hubiese tenido la declaración de invalidación de oficio.

En segundo lugar, creemos que debido a que tanto la doctrina como la jurisprudencia han dado al concepto de interesados una faz amplia, los reclamantes debían ser considerados como tales, ya que no presentaban un interés meramente ambiental, si no que viven La Región Metropolitana y representan a una organización que busca el bienestar de los ciudadanos de esta Región, que por cierto, ha tenido históricamente problemas de contaminación, lo que hace concluir que quienes viven en este sector del país debieran ser considerados, bajo nuestro concepto, como interesados para promover solicitudes de invalidación en casos que alguna norma vaya a significar un nuevo deterioro a la calidad de aire y por lo tanto a la calidad de vida de los Santiaguinos.

Por último, nos gustaría recalcar que esta sentencia es relevante para entender mejor ciertos conceptos como el de interesados, la invalidación en comparación con derogación, o el de sana crítica, que se definen y profundizan.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

2° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 87 – 2015 CALCURRUPE II

### **1. Datos generales de la causa:**

Rol: R – 87 – 2015.

Caratulado: Maturana Crino Luis Fernando / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N° 1307/2015, de 30 de septiembre de 2015).

Reclamación: Artículo 17 N° 8, de la Ley N° 20.600.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N° 1.307 del Director Ejecutivo del SEA, que rechazó admitir a trámite la solicitud de invalidación en contra de la Resolución Exenta N° 725.

### **2. Antecedentes:**

Con fecha 11 de junio de 2012, mediante la RCA N° 53, se calificó desfavorablemente la DIA del proyecto Piscicultura Río Calcarrupe, debido a que requería un EIA, ya que generaría los efectos del numeral 3 del artículo 11 de la Ley N° 19.300, respecto a la alteración significativa del valor paisajístico o turístico de la zona. Posteriormente, con fecha 25 de julio de 2012, el titular del Proyecto interpuso un recurso de reclamación en contra de dicha resolución, el cual fue resuelto mediante la R.E N° 725, acogiéndose y ordenando eliminar y modificar diversos considerandos de la RCA, procediendo a calificar favorablemente el Proyecto.

Con fecha 13 de agosto de 2015, Fernando Maturana interpuso una solicitud de invalidación en contra de la R.E N° 725, fundada en el artículo 53 de la Ley N° 10.880, solicitando declara su invalidación por ser nula, de nulidad de derecho público, por haberse dictado fuera del plazo legal establecido con expreso carácter de fatal. Dicha solicitud fue declarada inadmisibles mediante la R.E N° 1.307, por considerar que la potestad invalidatoria solo podía ejercerse dentro del plazo legal de 2 años, y la reclamante realizó la solicitud 1 día hábil antes del vencimiento del plazo de caducidad, lo que imposibilita dar lugar al procedimiento de invalidación.

### **Reclamación:**

Con fecha 12 de noviembre de 2015, Fernando Maturana interpuso una reclamación ante el Tribunal impugnando la R.E N° 1.307, la cual fue admitida a trámite el 18 de noviembre de 2015.

Con fecha 2 diciembre de 2015, el Director Ejecutivo del SEA se apersonó en el procedimiento y posteriormente el 11 de diciembre de 2015, evacuó el informe respectivo, solicitando el rechazo de la reclamación.

#### **Argumentos parte reclamante:**

##### **I. Fecha de notificación de la R.E N° 725.**

La notificación de la R.E N° 725 no se habría producido el 14 de agosto de 2013, que correspondería a aquella en la cual fue notificada al titular del proyecto. Por el contrario, habría sido notificada con fecha 2 de septiembre de 2013, que corresponde a la publicación o notificación en el expediente electrónico del SEIA, considerando dicha fecha para determinar el plazo de 2 años de la Administración para invalidar.

##### **II. Naturaleza del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.**

El término del artículo 53 no sería de caducidad, ni tampoco extinguiría la facultad de invalidar, ya que (i) los términos que las leyes establecen para el ejercicio de las potestades públicas no son fatales, no extinguiendo la facultad, salvo que esté expresamente señalado en la ley; (ii) iniciado el procedimiento de invalidación éste suspende el plazo de 2 años, para darle una aplicación lógica y razonable a la norma; (iii) la limitación del artículo 53 no debería aplicarse a un acto de nulidad de derecho público, imprescriptible, insubsanable e ineludible, de acuerdo al artículo 7 de la CPR.

##### **III. Vicio de nulidad de derecho público en la R.E N° 725.**

La solicitud de invalidación en sede administrativa tenía como objetivo que se declarara la nulidad de derecho público de la R.E N° 725, por haber sido dictada fuera de plazo, teniendo carácter de fatal de acuerdo al artículo 20 de la Ley N° 19.300.

La R.E N° 1307 se excusa de calificar el mérito de la invalidación y de ejercer dicha potestad respecto de una nulidad de derecho público manifiesta, siendo que infringe el mencionado artículo, los artículos 6 y 7 de la CPR, y los artículos 10, 11, 19 y 23 del Código Civil. Se habría infringido el artículo 20, ya que la autoridad disponía de un plazo fatal de 30 días para resolver los recursos administrativos, siendo la R.E N° 725 extemporánea. Asimismo, el Director Ejecutivo del SEA no tenía límite de plazo ya que se trataba de una nulidad de derecho público, y no hubiera sido necesario invocar el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

##### **IV. Evaluación del Proyecto a través de un EIA.**

Se sostiene que el proyecto debía ingresar al SEIA mediante un EIA de acuerdo al literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, en razón de los siguientes argumentos: (i) el SERNATUR informó durante la evaluación del proyecto que era incompatible con la vocación turístico-

ambiental del río Calcurrupe, confirmado por varios organismos sectoriales y comunidades, asimismo dicho río estaría destinado por al menos 70 años a la pesca recreativa; (ii) Respecto del impacto de la descarga de efluentes, habría una afectación directa y visible del curso del río; (iii) Por otro lado, señala que no existe ni ha existido otra piscicultura en el río y que habría una serie de efectos de este tipo de proyectos sobre las comunidades indígenas. Para finalizar, señala que las pisciculturas representan un daño a los intereses ambientales y una amenaza potencial para las comunidades locales.

## **V. Ilegalidad de la R.E N° 1.307.**

La Resolución al no acoger la solicitud de invalidación se tornaría en ilegal, debiendo entender que no acogerla a trámite importa en la práctica un rechazo de ésta.

### **Argumentos parte reclamada:**

#### **I. Fecha de notificación de la R.E N° 725.**

La R.E N° 725 constituye un acto administrativo terminal que produce sus efectos desde que se notificada al único interesado, a saber, el titular del Proyecto, y no desde la publicación de la resolución en el expediente electrónico, siendo dicha fecha la que se debe contar para el plazo del ejercicio de la invalidación.

#### **II. Naturaleza del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.**

Tanto la jurisprudencia administrativa como judicial están contestes que el plazo de 2 años sería un plazo de caducidad y no de prescripción, por lo que no se interrumpe ni suspende por la interposición de solicitudes de invalidación, por lo que la Administración sólo podría invalidar un acto dentro de dicho plazo.

Posteriormente, se pregunta si sería posible invalidar en 1 día o en 13 días, señala que resultaba imposible realizar un procedimiento administrativo de invalidación en esos lapsos de tiempo, debiendo cumplir con una serie de fases, y esgrimiendo el principio de razonabilidad. Asimismo, indica que existe una negligencia del acto en la defensa de sus intereses, debiendo haber solicitado la invalidación en forma oportuna, teniendo la administración un plazo razonable para resolverla.

#### **III. Vicio de nulidad de derecho público en la R.E N° 725.**

La potestad de invalidación y la nulidad de derecho público son instituciones incompatibles, debiendo ésta última perseguirse en sede jurisdiccional ordinaria. La acción judicial intentada corresponde a un contencioso especial por medio del cual solo puede reclamarse en contra de la resolución que resuelve la solicitud de invalidación del artículo 53, no pudiendo pretenderse la declaración de nulidad de derecho público, debido a que los Tribunales Ambientales carecen de dicha competencia.

#### **IV. Ilegalidad de la R.E N° 1.307.**

La fundamentación de la R.E N° 1307 estaría acorde con la jurisprudencia administrativa y judicial. Concluye que el procedimiento de invalidación impone a la Administración no sólo un deber de invalidar, en caso de un vicio de legalidad, sino que también, se debe cumplir con la respectiva iniciación, instrucción y finalización del procedimiento de invalidación.

#### **3. Resumen considerandos**

1° Organización de la sentencia.

I. Consideraciones generales sobre la invalidación.

1. La invalidación como potestad de revisión de la Administración.
2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600

II. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio.

#### **I. Consideraciones generales sobre la invalidación.**

##### **1. La invalidación como potestad de revisión de la Administración.**

2° La invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

3° Se define la invalidación como la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho, se cita a Juan Ferrada, Jorge Bermúdez y Jaime Jara para conceptualizarla.

4° La invalidación se fundamenta en el principio de autotutela para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, siendo una potestad de revisión. A pesar de ser una potestad, se ha considerado que es de carácter obligatoria, calificándose como un poder-deber, no pudiendo sustraerse del mandato a ajustar su conducta al ordenamiento jurídico.

5° La invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el ordenamiento jurídico, y no cualquier vicio justifica ésta, sino aquel que incide en un elemento esencial. Así, la invalidación constituye la última ratio para la Administración lo que se desprende de instituciones que constituyen límites a la potestad invalidatoria tal como la convalidación, el reconocimiento de los principios de conservación y trascendencia la buena fe de terceros, entre otros.

6° Así se ha manifestado la doctrina, se cita a Urbano Marín.

7° El procedimiento de invalidación puede ser de oficio o a solicitud de parte. En esta última hipótesis, el solicitante debe ser parte interesada, a saber, un titular de derecho o intereses individuales o colectivos, los cuales deben estar debidamente fundamentados. Por último, se debe cumplir con un requisito esencial que es la audiencia previa de los interesados.

## **2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600.**

8° La competencia del Tribunal para conocer de la reclamación de autos está regulada en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600.

9° Dicha reclamación es de carácter general y residual, respecto de una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, lo cual quedo constado en la historia de dicha ley.

10° En materia ambiental se ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad jurisdiccional de la resolución que resuelve el procedimiento en cuestión. En ese sentido, sea que se acoja, rechace o declare inadmisibles la respectiva invalidación es posible reclamar ante el tribunal ambiental, por tanto, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso 3 de la Ley N° 19.880.

11° La legitimación activa para interponer esta reclamación ante la judicatura ambiental está regulada en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600.

12° Tiene legitimación activa quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo. En el primer caso, corresponde a casos en que el procedimiento se inicia a solicitud de parte y en el segundo, cuando el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante.

13° En la doctrina y la jurisprudencia existen diversos criterios sobre temas relación con la reclamación de autos, siendo el objeto del fallo aquel que dice relación con el plazo para solicitar la invalidación y el plazo para ejercer la potestad invalidatoria.

## **II. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio.**

14° Argumentos de la parte reclamante: (i) La fecha de notificación y desde cuando comenzaría a correr el plazo de 2 años para la invalidación, sería aquel que corresponde a la publicación de la resolución en el expediente electrónico; (ii) Respecto a la naturaleza del plazo, este no sería de caducidad, sino que los plazos para el ejercicio de potestades públicas no son fatales e iniciado el procedimiento se suspende el plazo legal, y por último que dicho

plazo no debiera ser aplicado respecto de un acto manifiestamente nulo, de nulidad de derecho público.

15° Argumentos parte reclamada: (i) La notificación de la resolución se realizó el 14 de agosto de 2013, al ser el único interesado, desde ese momento produce efectos dicha R.E; (ii) La publicación en el expediente sólo tiene como fin la consulta de antecedentes; (iii) Respecto a la naturaleza del plazo, corresponde a un plazo de caducidad y no de prescripción. El lapso de tiempo que restaba para que se cumpliera el plazo de 2 años, desde la solicitud de invalidación, hacía imposible llevar adelante el procedimiento pertinente.

16° Corresponde al Tribunal determinar cuál es la oportunidad para solicitar la invalidación y el plazo para dictar un eventual acto invalidatorio. Asimismo, se debe establecer cuántos días restaban para que se cumpliera el plazo de 2 años y analizar si la autoridad podía llevar adelante el procedimiento respectivo.

17° Respecto a los días que restaban para que se cumpliera el plazo de 2 años, cabe señalar que la solicitud fue presentada el 13 de agosto de 2015, y la R.E emitida el 14 de agosto de 2013, y publica en la página web del SEIA el 2 de septiembre de 2013.

18° De acuerdo con la reclamada, restaba sólo un día hábil para que transcurriera el plazo de 2 años desde el día de la supuesta notificación, pero revisados los antecedentes tenido a la vista, no consta el día de la notificación al Titular del Proyecto. Por otro lado, no puede considerarse que un tercero ajeno al procedimiento de evaluación hubiera tomado conocimiento de la respectiva resolución en una fecha previa a la de su publicación, por lo que se concluye que el plazo debe contarse desde el día siguiente a la publicación de la resolución en la página web del SEIA. Por tanto, la reclamante presentó la solicitud de invalidación 15 días hábiles administrativos previos a que se venciera el plazo de 2 años.

19° Respecto a la posibilidad de que el plazo de 2 años pueda suspenderse o interrumpirse, tanto la doctrina como la jurisprudencia, están contesten que es un plazo que no se suspende ni interrumpe por la presentación de la solicitud de invalidación, siendo un plazo de caducidad y no de prescripción, se cita a Javier Millar.

20° Se cita Dictamen N° 18.353 – 2009 de la CGR, que concluye lo mismo que se señala en el considerando anterior, éste a su vez se refiere al Dictamen N° 52.014 – 1970. El criterio también se desprende de los dictámenes N° 12.391-2008, N° 35.681-2009, 77.184-2010, 1.088-2011, 28.097-2011 de la CGR.

21° Se cita la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso en la causa Rol N° 1890-2012, confirmada por la Corte Suprema, en la causa Rol N° 600-2013, que fallan en el mismo sentido que el considerando 18. Posteriormente, se cita las sentencias del 3° Tribunal Ambiental, Rol R N° 10-2015 y del 2° Tribunal Ambiental, causa Rol R N° 63-2015, las cuales fallan en el mismo sentido.

22° Que el plazo de 2 años para dictar un eventual acto invalidatorio no se suspende ni interrumpe por la presentación de una solicitud de invalidación, siendo un plazo de caducidad y no de prescripción. La caducidad se trata de una sanción que impone el ordenamiento jurídico por no ejercer un derecho en el debido. Se cita a Luis Cordero.

23° Respecto a si la autoridad administrativa tenía suficiente tiempo para llevar adelante el procedimiento en cuestión, corresponde establecer si era posible dar cumplimiento a las etapas reglamentadas conforme a la Ley N° 19.880. A pesar de no ser un procedimiento regulado en detalle, se debe cumplir con lo siguiente: (i) Análisis de admisibilidad de la solicitud; (ii) Dictación de la resolución que la declara admisible y que da traslado a los interesados; (iii) Notificación de dicha resolución; (iv) Plazo de audiencia de los interesados; (v) Análisis de los antecedentes; (vi) Resolución del procedimiento; y (vii) Notificaciones pertinentes.

24° En primer lugar, debe resolver la admisibilidad, posteriormente la notificación de dicha resolución, dando traslado a los interesados, realizándose por carta certificado, debiendo considerarse un plazo de 3 días hábiles administrativos, de acuerdo al artículo 45 inciso 2 de la Ley N° 19.880. Respecto al plazo de audiencia al interesado, la jurisprudencia ha señalado que debe considerarse un plazo de 5 días hábiles y la doctrina un plazo de 15 días hábiles.

25° Si se atiende a los tiempos mínimos requeridos para llevar adelante el procedimiento en cuestión, es necesario concluir que los 15 días hábiles administrativos, no eran suficientes para llevar adelante dicho procedimiento.

26° A propósito de las solicitudes de invalidación presentadas 8 o 13 días hábiles antes del plazo de 2 años, la jurisprudencia ha sido unánime en considerar que se encuentran ajustada a la legalidad las resoluciones que declaran inadmisibles esas solicitudes de invalidación por insuficiente tiempo para llevar adelante el respectivo procedimiento, se cita sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 1.890-2012.

27° El 3° Tribunal Ambiental, en la causa Rol R N° 10-2015, en su fallo señaló que quedando 13 días hábiles para cumplirse el plazo de 2 años, dicho plazo no sería suficiente para cumplir con los trámites básicos de un procedimiento administrativo, y que la solicitud no habría sido efectuada de manera eficaz, en un término acorde, por tanto, la resolución dictada, no admitiendo a trámite la solicitud de invalidación, se encontraría justificada jurídicamente.

28° Se cita el fallo de una situación similar (12 días hábiles administrativos), en la causa del 2° Tribunal Ambiental, Rol R N° 63-2015. Por tanto, el Tribunal concluye que el argumento señalado anteriormente es plenamente aplicable al caso en cuestión, por lo que la decisión de la Administración de declarar inadmisibles las solicitudes de invalidación se encuentra ajustada a la legalidad.

29° Por último se señala que el plazo de 2 años no sana el vicio objeto del acto administrativo. La doctrina, Javier Millar, ha señalado que por el mero transcurso del plazo el vicio del acto no se habrá purgado. En ese sentido, la ilegalidad del acto podrá ser causa de impugnación ante los tribunales de justifica de acuerdo a las normas generales, quedado la declaración reservada exclusivamente a éstos, mediante la acción de nulidad de derecho público.

30° Así mismo, lo ha señalado parte de la doctrina, se cita a Jorge Bermúdez.

31° El tribunal concluye que a pesar del error de la Administración en el cómputo del plazo era procedente declarar la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación ya que fue presentada en un plazo que hacía imposible llevar a cabo el procedimiento en cuestión.

32° Por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas valer.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Rechazar la reclamación deducida en contra de la R.E N° 1.307 del Director Ejecutivo del SEA, que no admitió a trámite la solicitud de invalidación.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

1. ¿En qué consiste la facultad de invalidación de la Administración a que se refiere el artículo 53 de la Ley N° 19.880?
2. ¿La invalidación regulada en dicho artículo corresponde a una facultad o una obligación para la Administración?
3. ¿Quiénes son los legitimados para solicitar la invalidación en sede administrativa?
4. ¿Quiénes son los legitimados activos para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en sede judicial?
5. ¿Desde cuándo se cuenta el plazo para solicitar la invalidación de una resolución en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto, tanto al titular de un proyecto como a un tercero ajeno al procedimiento?
6. ¿Cuál es la naturaleza del plazo de la solicitud de invalidación regulada en la Ley N° 19.880?
7. ¿Cuáles son las etapas o trámites mínimos que se deben cumplir en dicho procedimiento?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Ferrada Bórquez, Juan C. La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado Acto y Procedimiento Administrativo, en Actas

- Segundas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, editorial Universidad de Valparaíso, 2005, p. 132.
- (ii) Bermúdez Soto, Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, Revista Derecho U. Austral, Vol. XVIII, N° 2 – Dic 2005, p.94 y 103.
  - (iii) Jara Schnettler, Jaime, Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p.182.
  - (iv) Catalan Appelgrenn Angélica, “Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?”, Revista de Derecho Administrativo, PUCV, N° 1, 2007, pp. 71- 75.
  - (v) Marín Vallejo, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, Año 1 N°2, diciembre 2000, pp. 55-56.
  - (vi) Historia de la Ley N° 20.600, p. 414.
  - (vii) Millar Silva, Javier, La potestad invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de doctor en derecho. Profesor Guía: Juan Carlos Ferrada, 2008, pp. 213-215, pp. 187-188 y pp. 240.
  - (viii) Dictamen N° 18353-2009, N° 12.391-2008, N° 35.681-2009, 77.184-2010, 1.088-2011, 28.097-2011 de la CGR.
  - (ix) Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 1.890-2012, confirmada por la sentencia de la Excelentísima Corte Suprema Rol N° 600-2013.
  - (x) Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 10-2015.
  - (xi) Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 63-2015.
  - (xii) Dictamen N° 19.353-2009 y N° 46.941-2015.
  - (xiii) Cordero Vega, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Segunda Edición Corregida, Thomson Reuters, Santiago, 2015, p.317.

## **6. Observaciones personales**

El Segundo Tribunal Ambiental se inclina en este caso por la tesis mayoritaria hasta ese minuto sobre el plazo para presentar una solicitud de invalidación ambiental, esto es, que la Administración cuenta con un plazo de 2 años para invalidar un acto administrativo ambiental, sin este prorrogarse por la presentación de la solicitud, ni de oficio ni a solicitud de parte, ya que lo considera un plazo de caducidad.

Creemos que, si bien el Tribunal intenta materializar el principio de la seguridad jurídica, deja al reclamante en la indefensión al no recibir una tutela jurídica efectiva para invalidar un acto que según éste, adolece de un vicio de nulidad.

También resulta interesante en esta sentencia la jurisprudencia que se establece en cuanto al término desde cuando se comienza a contar el plazo para ejercer la facultad invalidatoria. Creemos que es sumamente lógico que el plazo comience a correr una vez publicado el acto,

ya que antes de eso los terceros ajenos al procedimiento, quienes son los legitimados para la acción en comento, no tienen como saber que se ha dictado el acto administrativo ambiental. Por último, hay que tener siempre esta sentencia en consideración pues establece de manera jurisprudencial, cuáles son las etapas mínimas del procedimiento administrativo de invalidación, lo que resulta bastante útil si los tribunales siguen dando aplicación a esta teoría sobre el plazo para ejercer la potestad invalidatoria y la naturaleza del plazo, donde debemos saber con claridad con cuanto tiempo de anticipación se debería presentar una solicitud de invalidación para cumplir las etapas mínimas descritas en esta sentencia.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 45.807 – 2016 CALCURRUPE II

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: 45.807 – 2016, Corte Suprema.

Caratulado: Maturana Crino Luis Fernando / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N° 1307/2015, de 30 de septiembre de 2015).

Reclamación: Recurso de casación en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 17 de junio de 2016, del 2° Tribunal Ambiental.

### 2. Antecedentes:

#### Reclamación:

Luis Maturana interpuso un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de fecha 17 de junio de 2016, del 2° Tribunal Ambiental.

### 3. Resumen considerandos

1° Argumentos recurrente. Se señala la infracción de los artículos 53 de la Ley N° 19.880 y el artículo 7 de la CPR. No es comprensible que la solicitud de invalidación se presentara con 15 días antes de que venciera el plazo de 2 años, y que la Administración resolvió en 45 días, sin disponer de dicho término para evaluar el fondo de la petición. Asimismo, se asevera que el plazo de 2 años no es un plazo de caducidad, siendo que el vencimiento de dicho término no extingue la facultad de invalidación, ya que dejaría al arbitrio del órgano determinar la anticipación con que debe iniciarse el procedimiento, por tanto, iniciado el proceso de invalidación debe entenderse suspendido el plazo legal señalado. Por último, el plazo de 2 años no era susceptible de ser aplicado, ya que el acto adolecía de nulidad de derecho público, siendo una ineficacia que resulta imprescriptible e insubsanable por expreso mandato constitucional.

2° La influencia de los vicios influyeron en lo dispositivo del fallo, siendo sustanciales, toda vez que si se hubieran aplicado correctamente las disposiciones que se dan por infringidas, se habría acogido la reclamación.

3° Se reproducen cronológicamente los hechos que dan origen a la solicitud de invalidación:

1. El 11 de junio de 2012 la R.E N° 053 calificó desfavorablemente al proyecto Piscicultura Río Calcurrupe.
2. El 25 de julio de 2012, se dedujo recurso de reclamación, el cual fue acogido por la R.E N° 0725/2013, calificando favorablemente al proyecto. Dicha resolución fue publicada con fecha 2 de septiembre de 2013, en la página web del SEA.
3. El día 23 de agosto de 2015, Luis Maturana solicita al SEA la invalidación de la R.E N° 0725/2013, alegando que ella se encuentra viciada de nulidad de derecho público, al ser dicha por la autoridad competente pero fuera del plazo fatal. Fundamenta dicha petición en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que confiere a la Administración la facultad de invalidación de oficio o a petición de parte los actos administrativos contrarios a derecho.
4. Por R.E N° 1307/2015, de fecha 30 de septiembre de 2015, la Dirección Ejecutiva del SEA negó lugar a admitir a trámite la solicitud de invalidación, debido a que el plazo para ejercer la potestad invalidatoria, es de 2 años desde la notificación del acto, y la solicitud fue realizada 1 día hábil antes del vencimiento del plazo, por lo que no permitía realizar el procedimiento administrativo. Por tanto, se resolvió que opere la caducidad de la potestad invalidatoria.

4° Se dedujo recurso de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, explicando que la notificación de la resolución que se solicitó invalidar es de fecha 2 de septiembre de 2013. Asimismo, no se entiende que la autoridad administrativa se haya tomado 45 días para señalar el vencimiento de los 2 años del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Dicho plazo no puede ser de caducidad, y que presentada la solicitud debe entender que ha operado la suspensión de dicho plazo. De lo contrario, se dejaría al arbitrio de la autoridad la determinación del plazo de anticipación necesario para el inicio del procedimiento administrativo. Se añade, que la resolución se encuentra viciada de nulidad de derecho público, defecto que es imprescriptible e insubsanable.

5° La sentencia recurrida rechazó el reclamo, señalando que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 corresponde a una acción de carácter general y residual respecto de una resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de acto administrativo ambiental, siendo distinta a aquella regulada en el artículo 53 inciso 3 de la Ley N° 19.880. La legitimación activa para interponer esta reclamación en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, que la concede a quien hubiese solicitado la invalidación y al directamente afectado por la resolución.

Respecto de la fecha de notificación de la resolución, al ser un tercero ajeno al procedimiento, no es posible señalar que habría tomado conocimiento en una fecha previa a la de su publicación, por lo que el plazo debía contarse desde el día 2 de septiembre de 2013 hasta el 5 de septiembre de 2015. Por tanto, la reclamante presentó la solicitud a 15 días de que se venciera el plazo de 2 años.

Por último, señala que el plazo de 2 años es de caducidad por lo que no se interrumpe ni se suspende, y que los 15 días hábiles no resultaban suficientes para llevar adelante el procedimiento en forma legal.

6° La cuestión jurídica que corresponde dilucidar es la oportunidad en la cual debe ser presentada la solicitud de invalidación del tercero absoluto, a fin de determinar si el acto administrativo invalidatorio deber ser perentoriamente dictado dentro del plazo de 2 años o basta poner atención en la fecha en que interpone la solicitud, aunque la oportunidad en que ella se resuelva exceda el plazo citado.

La Corte Suprema ya ha señalado que la invalidación de una RCA corresponde invalidarla por medio de la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 (Rol 2892-2014). Siendo un verdadero reclamo de ilegalidad en contra de un acto de naturaleza ambiental, debiendo ejercerse siempre previo agotamiento de la vía administrativa, la cual se encuentra relacionada con la solicitud del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

7° Transcripción del artículo 17 N° 5, N° 6 y N° 8 de la Ley 20.600.

8° La invalidación regulada en el artículo 53 del Ley N° 19.880 está excluida tanto para el titular del proyecto como para los terceros participantes, gozando de acciones especiales, siendo la acción del artículo 17 N° 8 exclusiva para el tercero absoluto. Por tanto, la acción propia del tercero absoluto es la invalidación del artículo 53, con la salvedad de que se puede impugnar el acto administrativo que resuelva el procedimiento, ya sea que deniegue o acoja la solicitud de invalidación, a diferencia de lo que ocurre con la regulación del inciso final del artículo 53.

Por otro lado, se concluye que el plazo dentro del cual puede solicitarse la invalidación que corresponde a 2 años desde la publicación o notificación de la RCA, siendo mayor al que tiene el titular del proyecto o los terceros participantes que corresponde a 30 días desde la publicación o notificación de la RCA.

9° En conclusión, el tercero absoluto tiene el plazo de 2 años para solicitar la invalidación de la RCA. Ahora corresponde referirse a la forma y oportunidad en que debe plantearse la petición.

10° Transcripción del artículo 53 de la Ley N° 19.880. La doctrina señala que es un plazo de caducidad, a lo cual se cita a J. Bermúdez y se citan una serie de dictámenes que refuerzan la misma idea.

11° Corresponde realizar una distinción respecto a que la invalidación puede declararse de oficio o a petición de parte.

Respecto a la historia del precepto, se señala que en un inicio la invalidación como facultad de la Administración, podía ejercerse dentro del plazo de 4 años, y por motivos de certeza

jurídica se redujo a 2 años, y solamente para casos en que se constate una ilegalidad. Asimismo, se permitió que pudiera ser declarada de oficio o a petición de parte, y siempre con audiencia previa del interesado. Por tanto y de acuerdo con la tramitación parlamentaria, la intención del legislador fue establecer un plazo acotado para que la Administración pudiese invalidar los actos administrativos, siendo un plazo de caducidad y transcurrido dicho término, se impide dictar el acto invalidatorio, y en caso de existir ilegalidades, deben ser discutidas en sede judicial. Lo anterior, es lógico cuando la Administración actúa de oficio, pero cuando es a solicitud de parte, es necesario formular ciertos matices.

12° Que la interpretación que se ha realizado respecto del artículo 53 en relación con que una vez transcurrido el plazo de 2 años no pudiendo emitirlo válidamente, cuando haya sido solicitado por el administrado produce ciertas consecuencias perniciosas. Si se considera que el acto invalidatorio tiene un plazo fatal, entonces estaríamos siempre bajo la duda de cuál es la anticipación con la cual se debe presentar la acción, pues el Tribunal decidirá si ese plazo es suficiente o no. Además, existe el peligro de que, por causa de cualquier demora adicional, culpable o fortuita, puede hacer caducar la posibilidad de invalidar un acto viciado. Se cita doctrina de José Luis Arroyo y Gonzalo Guerrero respecto de esta materia.

13° Se transcribe el art. 26 de la Ley 19.880 que da la facultad a la Administración de ampliar los plazos establecidos, de oficio o a petición de parte, si las circunstancias lo aconsejan. La Corte es de la opinión de que en el caso de un tercero absoluto presente la acción del art. 53 de la Ley 19.880 sin la debida anticipación, hace imperativo al Tribunal dictar una resolución fundada de oficio que amplíe los plazos sin perjudicar derechos de terceros. Esta interpretación es la única que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa con el derecho del administrado a recibir una tutela jurídica efectiva.

14° Se repite la idea anterior, en cuanto la sola solicitud de invalidación obliga a la Administración a realizar un análisis del tiempo que demorará en resolver y si no es suficiente deberá usar la facultad del art. 26 de la Ley 19.880 ampliando el plazo para dar una adecuada resolución a la solicitud de invalidación.

15° Que en este caso la Administración contaba con un plazo de 15 días para resolver la solicitud, lo que hacía imperativo el uso de la facultad de la ampliación de plazos que permitiera al SEA emitir un pronunciamiento adecuado sobre el vicio de nulidad planteado. Por el contrario, la autoridad ambiental se excusó de resolver la petición sobre la base de haber caducado la potestad invalidatoria.

16° El fallo recurrido, al rechazar el reclamo, confirmando el criterio administrativo, comete un yerro que implica una errónea interpretación de los artículos 53 y 26 de la Ley 19.880 y que ha influido sustancialmente en lo decisorio, ya que de haberse dado una correcta aplicación a estos preceptos se habría acogido la reclamación y consecuentemente se habría dejado sin efecto la R.E. N° 1307/2015, disponiendo en su lugar acoger a tramitación la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa.

Por estas razones se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto.

**Prevención del Ministro Muñoz:**

El Ministro Muñoz previene que no comparte la argumentación relativa a la diferenciación que se hace entre los procedimientos iniciados por la Administración y los terceros o las partes, como tampoco respecto al ejercicio de la ampliación del plazo del art. 26. Por el contrario, señala que la sola iniciación del procedimiento administrativo invalidatorio tiene la virtud de suspender el plazo de prescripción (no de caducidad). Esto evita que se traspase a los administrados las consecuencias de una conducta dilatoria o negligente por parte de la Administración.

**Voto en contra del Abogado Integrado Prado:**

1) Es una circunstancia fáctica que la solicitud de invalidación fue presentada 15 días antes del vencimiento del plazo de 2 años.

2) El punto que la Corte debe dilucidar se restringe a la procedencia de no admitir a tramitación una solicitud de invalidación conforme al art. 53 de la Ley 19.880, por ser insuficiente el plazo que le resta para completar los dos años, atendido a la naturaleza de ese plazo.

3) El Abogado Integrante Prado comparte lo expresado por la doctrina, esto es, que el plazo es de caducidad, y por lo tanto, es improcedente acudir a las instituciones de interrupción y suspensión, toda vez que ellas resultan propias de la prescripción.

4) Se cita a Jaime Jara Schnettler que comparte su visión.

5) Comparte el disidente la problemática de la posible dilación del procedimiento por parte de la Administración, lo que genera las responsabilidades administrativas e indemnizatorias correspondientes. Con todo no se puede desatender el art. 53 de la Ley 19.880 que es claro al establecer el término de dos años para invalidar actos viciados.

6) El referido término no es ampliable de oficio o a petición de parte, no solo por su naturaleza, sino porque además su regulación se establece para efectos de otorgar certeza a los particulares cuyos derechos se afianzan en el acto administrativo que se pretende anular.

7) Que la presentación de una solicitud de invalidación 15 días antes del vencimiento del plazo no da a la Administración el tiempo suficiente como para llevar a cabo las etapas del procedimiento mínimas que regula ley, siendo este de por lo menos un mes.

8) Que en estas condiciones, no es posible sostener que los sentenciadores incurrieron en el yerro jurídico que se les atribuye.

### **Resuelvo del tribunal:**

Se acoge el recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de fecha 17 de junio de 2017.

### **Sentencia de reemplazo**

Se reproduce la sentencia anulada con excepción de los fundamentos 8 a 31, y se reproducen los fundamentos 8 a 15 de la sentencia de casación de acogida.

1° Ante la falta de una acción especial para impugnar los actos de naturaleza ambiental, aquel tercero que no participó en el procedimiento de calificación ambiental dispone de la posibilidad de solicitar su invalidación de acuerdo al artículo 53 de la Ley N° 19.880. Dicha vía se encuentra excluida tanto para el titular del proyecto, como para aquellos terceros cuyas observaciones no fueren consideradas en el proceso, disponiendo de acciones especiales. En virtud del artículo 17 N°8, es reclamable ante el TA, tanto la resolución que acoja la invalidación como aquella que la deniegue.

2° Respecto del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la doctrina esta conteste que es un término de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria, la cual debe ejercerse dentro del plazo de 2 años desde que dicho acto produce sus efectos, es decir, ya sea desde su notificación o publicación, si tiene efectos singulares o plurales respectivamente. Dicha posibilidad se agota, en caso de que no se hubiera dictado el acto invalidatorio dentro del plazo de 2 años.

3° Resulta pacífico si la Administración actúa de oficio. Pero, tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, surgen dudas respecto a los efectos de la interposición de la solicitud en relación al plazo que se encuentra corriendo.

Es posible que una solicitud sea presentada dentro del plazo de 2 años, pero el término que reste para el cumplimiento de ese tiempo no resulte suficiente para la tramitación del procedimiento administrativo respectivo. Dicha situación debe motivar a la administración a aplicar la facultad de ampliación de plazos contenida en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, de lo contrario, se deja al arbitrio de cada órgano la anticipación con la cual se debe interponer la solicitud e invalidación.

4° El SEA desestimó la invalidación en razón de que solo faltaban 15 para cumplirse el plazo de 2 años, por lo que fue ejercida en términos de no resultar eficaz para los fines previstos. Dicha interpretación que realizó la Administración deja un amplio margen a una discrecionalidad desprovista de lineamientos y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué período del plazo legal se considera razonable para admitir a tramitación una petición. En dicho sentido, tampoco menciona el plazo suficiente para la tramitación del proceso.

5° Al concurrir los presupuestos para el ejercicio de la facultad de ampliación del plazo del artículo 26 de la Ley N° 19.880, impidiendo que la autoridad emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la nulidad solicitada, corresponde al acogimiento de la reclamación, debiendo el órgano reclamado proceder al análisis de fondo omitido.

**Resuelvo del tribunal:**

Se acoge la reclamación interpuesto por Luis Maturana, en contra de la R.E N° 1307/2015, y se deje sin efecto, debiendo la Dirección Ejecutiva iniciar el correspondiente procedimiento administrativo a fin de emitir pronunciamiento respecto del fondo de la solicitud de invalidación presentada en contra de la R.E N° 0725/2013.

Se previene que el ministro señor Muñoz concurre al fallo teniendo presente que el plazo regulado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 es de prescripción, respecto del cual procede la suspensión desde que se solicita o inicie el procedimiento invalidatorio.

Se previene que la Ministra señora Egnem concurre a la decisión de anular el fallo teniendo únicamente presente lo siguiente:

1° Se debe determinar si la reclamante presentó o no la solicitud de invalidación en el marco del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

2° En el fallo recurrido los jueces tuvieron por establecido que la solicitud fue presentada con 15 días de anticipación a que se cumpliera el plazo de 2 años, lo que justificó para que se declarará inadmisibles.

3° Que tal como ya lo ha expresado en fallos anteriores, Rol N° 11.512-2015, por el solo hecho del corto lapso que resta para el cumplimiento del plazo de 2 años, la solicitud resultó inadmisibles, constituye una motivación extraña a dicha regulación, ya que adiciona exigencias no previstas por el legislador. Dicha interpretación deja amplio margen a una discrecionalidad desprovista de lineamientos y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué periodo del plazo legal se considera razonable para admitir a tramitación una solicitud de invalidación, lo que genera un alto e inaceptable nivel de incerteza jurídica.

Por tanto, lo anterior se traduce en una errónea interpretación y aplicación de la norma, yerro que ha influido sustancialmente en lo decisorio, ya que, de haberse dado correcta aplicación a la norma, se habría acogido la reclamación, dejando sin efecto la R.E N° 0725/2013.

Acordada con el voto en contra del Abogado Integrante señor Prado, quien estuvo por el rechazo de la reclamación deducida.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

1. ¿En qué consiste la facultad de invalidación de la Administración a que se refiere el artículo 53 de la Ley N° 19.880?
2. ¿La invalidación regulada en dicho artículo corresponde a una facultad o una obligación para la Administración?
3. ¿Quiénes son los legitimados para solicitar la invalidación en sede administrativa?
4. ¿Quiénes son los legitimados activos para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en sede judicial?
5. ¿Desde cuándo se cuenta el plazo para solicitar la invalidación de una resolución en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto, tanto al titular de un proyecto como a un tercero ajeno al procedimiento?
6. ¿Cuál es la naturaleza del plazo de la solicitud de invalidación regulada en la Ley N° 19.880?
7. ¿Cuáles son las etapas o trámites mínimos que se deben cumplir en dicho procedimiento?
8. ¿Es una obligación para los tribunales hacer uso de la facultad del art. 26 de la Ley 19.880?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 2892-2014, de fecha 29 de abril de 2014.
- (ii) “La potestad invalidatoria en el derecho chileno”, Javier Millar Silva, Tesis Doctoral Universidad de Chile.
- (iii) “Invalidación y nulidad de los actos administrativos y otros estudios”, Jorge Reyes Riveros, Editorial Lexis Nexis, 2° Edición 2014.
- (iv) Jorge Bermúdez Soto, El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, en Revista de Derecho, Vol. XVIII, N° 2, Valdivia, diciembre de 2005, pp. 83- 105.
- (v) Dictamen N° 18.353 de 2009, N° 19.014 de 2015, Ord. N°12/2016, de 5 de enero de 2016; Ord. N° 5966/2016, de 22 de enero de 2016; Ord. N° 21448/2016, de 21 de marzo de 2016; Ord. N° 24585/2016, de 1° de abril de 2004 y Ord. N° 21446/2016, de 21 de marzo de 2016, de la Contraloría General de la República.
- (vi) Nuevo Primer Informe de Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, de 29 de septiembre de 2001, Cuenta en Sesión 01, Legislatura 345, Boletín N° 2594- 06, pp. 89- 90
- (vii) Discusión en Sala, Senado, Legislatura 348, Sesión 68, de 16 de abril de 2003, Discusión general, pp. 349- 350, 353 y 370.
- (viii) José Luis Lara Arroyo y Gonzalo Guerrero Valle, 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, en Revista de

Derecho de la Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, N° 1, (Santiago, diciembre 2011), pp. 17- 44.

- (ix) Jaime Jara Schnettler, "La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia", Editorial Libromar, pp. 100- 107.

## **6. Observaciones personales**

Esta sentencia es sumamente relevante pues da un vuelvo a la jurisprudencia sobre la oportunidad para presentar la solicitud de invalidación ambiental. El Tribunal da la espalda a la tesis mayoritaria hasta ese entonces y está por considerar que los tribunales deben hacer uso de la facultad que les da el art. 26 de la Ley 19.880, para ampliar los plazos y así dar una tutela jurídica efectiva a los reclamantes. Creemos que esta tesis es valiosa pues termina con el problema hasta antes planteado sobre la discrecionalidad con la que contaban los tribunales para decidir cuánto es el tiempo que necesitan para resolver, y por tanto con cuanta anticipación se debe presentar la solicitud de invalidación, y por otro lado evita que dilaciones fortuitas o culpables, o la negligencia misma del tribunal signifiquen para el reclamante una consecuencia tan grave como lo es no recibir una respuesta jurídica a su solicitud presentada, quedando en la indefensión.

Por último, hay que hacer notar que este tema no es para nada pacífico en la doctrina y jurisprudencia, y esto se visualiza con los votos en contra y las prevenciones que existen en esta sentencia. En este caso en concreto, el Ministro Muñoz estuvo por considerar el plazo como uno de prescripción, con la consecuencia de que la sola presentación de la solicitud suspende el plazo para invalidar un acto administrativo ambiental, y esto evita, argumenta el Ministro, que las consecuencias de las dilaciones del tribunales se pasen a los reclamantes.

Por su parte el Abogado Integrante Prado asevera que el plazo es de caducidad, y por lo tanto, es improcedente acudir a las instituciones de interrupción y suspensión, toda vez que ellas resultan propias de la prescripción. Como se desprende de esta sentencia, hay una multiplicidad de interpretaciones de acuerdo con distintos temas sobre la invalidación ambiental, como la oportunidad en este caso, por lo que creemos necesario investigar y analizar los distintos fallos e interpretaciones de ministros y abogados integrantes para saber cuál es finalmente la posición de los tribunales respecto a estos temas.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

3° TRIBUNAL AMBIENTAL R-10 – 2015 RUPANCO

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R-10-2015, del Tercer Tribunal Ambiental.

Caratulado: Beltrán Buendía y Otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos y Director Regional.

Reclamación: Reclamación del artículo 17 N° 8.

Resoluciones impugnadas: (i) R.E N° 316/2014, RCA del Proyecto Rupanco; (ii) R.E N° 278/2014, declaró inadmisibile la solicitud de invalidación promovida en contra de la RCA del Proyecto; (iii) R.E N° 539/2014, rechazó el recurso de reposición en contra de la R.E N° 278/2014; (iv) R.E N° 1.126/2014, rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio del recurso de reposición antes señalado.

### 2. Antecedentes:

(i) Con fecha 30 de abril de 2014, 23 propietarios del sector Puerto Chalupa y 2 comunidades indígenas solicitaron invalidar la RCA N° 316/2014, que aprobó el proyecto Piscicultura Rupanco.

(ii) El proyecto Piscicultura Rupanco consiste en una piscicultura de 47 estanques, emplazado en 2 hectáreas dentro del Fundo El Parrón. Asimismo, contempla la extracción de 3.000 litros de agua por segundo desde el lago Rupanco, siendo su periodo de retiro de 30 días, lo que los reclamantes consideran muy extenso, lo que podría generar olores y vectores, sumados a lodos y residuos sólidos de 13 kilos diarios, sin estimación de los camiones que circularán por una ruta que solo posee una vía de tránsito por tierra.

(ii) La solicitud de invalidación fue declarada inadmisibile por el Director Regional del SEA mediante R.E N° 278/2014, por cuanto el plazo de 2 años para declarar su invalidación estaba a 13 días de vencer, lo cual significaba un tiempo insuficiente para la substanciación de un procedimiento de invalidación.

(iii) Ante la negativa, la reclamante interpuso recurso de reposición y jerárquico en subsidio, los cuales fueron rechazados por el Director Regional mediante la R.E N° 539/2014 y el Director Ejecutivo del SEA mediante la R.E N° 1.126/2014, respectivamente.

**Reclamación:**

Con fecha 12 de enero de 2015, Natalia Alfieri interpuso una acción de reclamación ante el 3° TA en contra de: (i) la RCA N° 316/2014, que aprobó el Proyecto, (ii) la R.E N°278/2014, que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación, (iii) la R.E N° 539/2014, rechazó el recurso de reposición en contra de la R.E N° 278/2014; (iv) la R.E N° 1.126/2014, rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio del recurso de reposición antes señalado.

### **Argumentos parte reclamante:**

Los reclamantes organizaron sus alegaciones en base a las resoluciones exentas reclamadas:

#### 1. R.E N° 316/2012:

- a) No haberse descartado la ocurrencia de efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley 19.300.
- b) No haber acreditado que el proyecto cumplía con la normativa ambiental aplicable.
- c) Carecer de pronunciamiento fundado respecto de los aspectos ambientales que debieron ser abordados en los PAS.
- d) Falta de una completa descripción del Proyecto.

#### 2. R.E N° 278/2014 y R.E N° 539/2014:

- a) Desconocimiento sobre la supletoriedad de la Ley N° 19.880.
- b) Desconocimiento de las disposiciones sobre legitimación activa aplicable a la invalidación.
- c) Desconocimiento del deber de la Administración de retirar sus propios actos, cuando estos sean contrarios a derecho.
- d) Desconocimiento de las reglas sobre plazos de la Ley N° 19.880.

#### 3. R.E N° 1126/2014:

- a) Evidente falta de fundamentación al declarar inadmisibles los recursos jerárquicos, en razón de que no le correspondería manifestarse respecto a las actuaciones de las Comisiones de Evaluación Ambiental, sino solo de las Direcciones Regionales.

### **Argumentos parte reclamada:**

Los reclamados indican que la resolución del Director Ejecutivo, quien tiene domicilio en Santiago y cuenta con la representación legal del SEA, es la que puso fin al procedimiento administrativo de invalidación, por tanto, el Tercer Tribunal ambiental es incompetente para conocer de la presente reclamación y la CEA de Los Lagos carece de legitimación pasiva.

### **3. Resumen considerandos.**

1° Reclamantes promueven la vía judicial de impugnación en contra de 4 actos administrativos.

2° Estructura de la sentencia:

- I. Competencia del Tribunal.
- II. Falta de legitimación pasiva.
- III. Ejercicio de la potestad invalidatoria.
- IV. Extemporaneidad de la reclamación.

#### **I. Competencia del Tribunal.**

3° Se solicitó la nulidad de 3 Resolución; R.E N° 316/2012, RCA Proyecto Piscicultura Rupanco; R.E N° 278/2014, que no acogió a trámite la solicitud de invalidación; y R.E N° 539/2014, que dio no ha lugar al recurso de reposición en contra de la R.E N° 278/2014.

4° En el primer otrosí, se solicitó la nulidad de la R.E N° 1.126/2014, que no admitió a trámite el recurso jerárquico.

5° Reclamados alegan la incompetencia de la reclamación interpuesta en el primer otrosí, lo que fundamentan en el artículo 17 N° 8, inciso 3. En ese sentido, el procedimiento terminó con la R.E N° 1.126 del Director Ejecutivo del SEA, con domicilio en Santiago, por lo que si se pretende impugnar debe hacer ante el 2° TA.

6° Se debe dilucidar si el 3° TA es competente para conocer de las reclamaciones.

7° Determinar cuándo se configura la hipótesis del artículo 17 N° 8.

8° 2 elementos a considerar de dicho artículo: a) La Reclamación se debe deducir en contra de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental; b) Es competente el TA que ejerza jurisdicción en el territorio que tenga su domicilio el órgano de la Administración que hubiere resuelto el procedimiento.

9° Se debe analizar si las reclamaciones cumplen los requisitos señalados.

10° Respecto a la reclamación en contra de la R.E N° 316/2012, la Ley N° 20.600 no contempla en ninguno de los numerales establecidos en el artículo 17, la posibilidad de reclamar directamente en contra de la RCA de un proyecto.

11° La regulación contenida en el artículo 17 N° 5 y 6, contemplan la posibilidad de reclamar ante la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies, y los artículos 29 y 30 bis, en relación con el artículo 20 de la Ley 19.300, no contempla la posibilidad de reclamar en contra de la RCA. Por tanto, el TA se declarará incompetente respecto a la reclamación interpuesta en contra de la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto.

12° Respecto a la R.E N° 278/2014, que resolvió no acoger a trámite la solicitud de invalidación, el TA es absoluta y relativamente competente para conocer de ella.

13° La facultad de invalidar un acto administrativo corresponde privativamente al órgano que dictó el acto que se pretende invalidar, en este caso sería el CEA de la Región de Los Lagos.

14° Entre las Comisiones de Evaluación Ambiental y el Director Ejecutivo del SEA no existe una resolución jerárquica.

15° En consecuencia, el recurso jerárquico del artículo 59 de la Ley N° 19.880 y 10 de la Ley 18.575, no procede respecto de las RCA, siendo solo procedente respecto de ellas el recurso especial de reclamación contenido en la Ley 19.300.

16° De acuerdo al artículo 17 N° 8, el TA es competente para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

17° La R.E N° 278/2014, que resolvió no acoger a trámite la solicitud de invalidación, constituye una de las resoluciones que recoge la hipótesis del artículo 17 N° 8, ya que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA, que es un acto administrativo de carácter ambiental.

18° El artículo 17 N° 8 señala que la reclamación ante los TA procede directamente contra la resolución que resuelve el procedimiento, no haciendo procedente la interposición de recursos administrativos ulteriores.

19° La pretensión de los reclamados respecto a que el TA es incompetente para conocer de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de la R.E N° 316/2012, resulta improcedente.

20° Los reclamados alegan la incompetencia relativa por el supuesto agotamiento de la vía recursiva administrativa, y alegan la independencia orgánica de la CEA, respecto a la cual no existe un superior jerárquico, debiendo rechazarse tal argumentación.

21° La reclamación en contra de la R.E N° 539/2014, que resuelve no hacer lugar al recurso de reposición deducido en contra de la R.E N° 278/2014, no siendo procedente la interposición del recurso de reposición, tampoco procede su reclamación.

22° En definitiva, el TA es competente para conocer de la reclamación en contra de la R.E N° 278/2014, que no acoge a trámite la solicitud de invalidación en contra de la R.E N° 316/2012, ya que el órgano que la dictó ejerce sus funciones dentro de la jurisdicción del TA.

## **II. Falta de legitimación pasiva.**

23° Reclamados alegan falta de legitimación pasiva siendo que el Director Regional del SEA y la CEA no debieron ser emplazados en la presente reclamación, pues carecerían de legitimación pasiva, debido a que los actos administrativos impugnados emanan de órganos cuya representación legal corresponde a quien ejerce la administración superior de un servicio público descentralizado.

24° Efectivamente la Ley N° 19.300, establece que el SEA es un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de un Director Ejecutivo, quien será el Jefe Superior del Servicio.

25° Sin embargo, los reclamados no consideran la naturaleza del procedimiento de reclamación, ya que no se trata de una demanda de juicio ordinario, sino de un procedimiento contencioso administrativo especial al que se le aplican supletoriamente las normas del CPC.

26° Conforme al artículo 29 y la regla general del artículo 40 del CPC, corresponde al tribunal solicitar informe al órgano público que emitió el acto, en este caso a la Comisión de Evaluación y al Director del SEA.

27° Corresponde al órgano público comparecer y actual legalmente representado en juicio, es decir, corresponde a la Comisión informar por intermedio de su representante legal.

28° Tribunal desechará la alegación ya que no se configura la falta de legitimación pasiva.

### **III. Ejercicio de la potestad invalidatoria.**

29° TA debe pronunciarse respecto a la R.E N° 278/2014, que resuelve no acoger a trámite la solicitud de invalidación.

30° Plazo para el ejercicio de la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 opera de manera supletoria, en todas aquellas materias en las que la ley no haya fijado un término especial.

31° La Ley N° 20.600 altera el régimen general de ejercicio de la potestad invalidatoria, sólo respecto de los plazos y el régimen de impugnación jurisdiccional en los casos indicados en su artículo 17 N° 8, por lo tanto, en las demás situaciones no contempladas en dicha norma, se aplica la regla general del artículo 53.

32° No se está en ninguna de las situaciones de excepción del inciso final del artículo 17 N° 8, por lo que el plazo para el ejercicio de la potestad, corresponde a los 2 años que señala el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

33° El plazo indicado para el ejercicio de la potestad es un plazo de caducidad, por lo que no se suspende ni interrumpe, así lo ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría y la Corte Suprema.

34° La solicitud de invalidación se presentó faltando 13 días para el vencimiento del plazo de 2 años que el legislador establece para el ejercicio de la potestad. A pesar de encontrarse vigente, no puede estimarse que la solicitud se haya formulado de manera que permita un ejercicio razonable. Así lo ha fallado la jurisprudencia.

35° Actuación de la potestad cuyo ejercicio se solicitó, implica para la Administración cumplir con los trámites básicos de un procedimiento administrativo general, así como los particulares regulados en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en el que, al menos, se debe dar audiencia a los interesados y considerar un tiempo prudencial para que la Administración pondere la procedencia o no de la invalidación.

36° La solicitud de invalidación no habría sido efectuada de manera eficaz, en un término acorde con las exigencias legales, por lo que la resolución que no acoge a trámite la solicitud se encontraría justificada jurídicamente.

37° El 3° TA estima que dado que la competencia para el ejercicio de la potestad habría caducado por el vencimiento del plazo, la impugnación de la negativa a acoger a trámite una solicitud no sería eficaz, pues tras el transcurso del plazo, la Administración ya no gozaría de la potestad para invalidar la R.E N° 316/2012.

#### **IV. Extemporaneidad de la reclamación.**

38° El 3° TA se pronuncia sobre la procedencia de la reclamación en relación al plazo para deducirla.

39° La regulación del artículo 17 N° 8, el reclamo contra la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación, debe interponerse ante el TA dentro del término de 30 días.

40° Se interpuesto con fecha 12 de enero de 2015, y que la notificación de la R.E N° 278/2014 fue el 16 de mayo de 2014. La reclamación por tanto fue presentada casi 8 meses después, encontrándose fuera del plazo legal para deducirla.

#### **Resuelvo del Tribunal:**

Se declara incompetente para conocer de las solicitudes de declaración de nulidad en contra de la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto; (ii) R.E N° 539/201, resuelve no hacer lugar al recurso de reposición deducido en contra de la R.E N° 278/2014; (iii) R.E N° 1.126/2014, no admitió a trámite el recurso jerárquico contra anterior R.E.

Se rechaza en todas sus partes la solicitud de declaración de nulidad de la R.E N° 278/2014, que resuelve no acoger a trámite la solicitud de invalidación en contra de la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿En contra de que resoluciones se puede interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600?
- ¿Qué relación existe entre la Comisión de Evaluación Ambiental y el Director Ejecutivo del SEA?
- ¿Cuál es la naturaleza de la resolución que debe reclamarse ante el Tribunal Ambiental, de acuerdo al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600?
- ¿En qué casos se debe aplicar la Ley N° 20.600 y la Ley 19.880 respecto a la solicitud de invalidación?
- ¿Qué diferencias existen entre la invalidación contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 y el artículo 53 de la Ley 19.880?
- ¿En qué casos se altera el régimen de ejercicio de la potestad invalidatoria?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Dictámenes N° 19.353/2009 y N° 46.941/2015 de la Contraloría General de la República.
- (ii) Sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N° 353/2011, ratificado por sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 7.454/2011.
- (iii) Sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso Rol N° 1.890/2017, confirmada por la sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 600/2013.

#### **6. Observaciones personales**

Lo medular de la sentencia dice relación con la naturaleza de la resolución que debe reclamarse ante el Tribunal Ambiental y la competencia de éste para conocer de una reclamación, de acuerdo a lo regulado en el artículo 17 N° 8.

Se indica que corresponde la resolución reclamable en consideración a dicho artículo corresponde a aquella que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, que en este caso en cuestión, sería la resolución que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación. Por tanto, dentro de las resoluciones reclamadas, no cabría reclamar respecto a la Resolución de Calificación Ambiental de un Proyecto, de manera directa, ya que ningún numeral del artículo 17 ni ningún artículo de la Ley N° 20.600, comprenden una reclamación con dichas características.

Posteriormente, el Tribunal indica que el artículo 17 N° 8 altera el régimen de ejercicio de la potestad invalidatoria contenido en la Ley N° 19.880, pero sólo respecto de los plazos y el régimen de impugnación jurisdiccional en los casos indicados en su inciso final, y en las

demás situaciones no contempladas en dicha norma, se aplica la regla general contenido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

A continuación se señala que no se está en ninguna de las situaciones de excepción del inciso final, por lo que el plazo para el ejercicio de la potestad correspondería al plazo de 2 años de la regla contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. En ese sentido, se ha sostenido de manera invariable por parte de la doctrina y jurisprudencia, tanto de la Contraloría como de la Corte Suprema, que dicho plazo corresponde a un plazo de caducidad, por lo que no se suspende ni interrumpe, por lo que si no se ejerce en dicho lapso se agotaría, produciendo la extinción de la competencia para ejercer la potestad invalidatoria.

Para finalizar, el 3° TA se refiere al plazo para interponer la reclamación judicial que, tal como lo señala la Ley N° 20.600, corresponde a un plazo de 30 días, que se cuenta desde la notificación de la respectiva resolución que resuelve el procedimiento de invalidación.

Cabe destacar que esta es la primera sentencia que dicta el Tribunal Ambiental en materia de invalidación ambiental, y la sexta que dictó desde que comenzó a ejercer sus funciones.

El fallo es interesante en la medida que establece que no se puede impugnar de manera directa la Resolución de Calificación Ambiental de un Proyecto, ya que a pesar de que el artículo 17 N° 6, dice relación cuando las observaciones ciudadanas no hayan sido debidamente consideradas, lo que ocurre en la RCA de los proyectos, pero dicho artículo señala *“la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental”*, por lo que en sede administrativa se recurre en contra de la RCA del Proyecto, y en sede judicial, en contra de la resolución que haya resuelto dicha reclamación.

En segundo lugar, es importante destacar que el fallo realiza y destaca una diferencia importante entre la normativa de la Ley N° 20.600 y la Ley 19.880, que dice relación con qué tipo de resoluciones procede la reclamación judicial, en este caso corresponde a una resolución que resuelva el procedimiento de invalidación, que puede ser aquel que la acoja, la rechace, o bien no la admita a trámite, a diferencia con lo que ocurre en la normativa de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, en la cual solamente se puede recurrir cuando el acto haya sido invalidado, es decir, cuando haya acogido la solicitud de invalidación. Asimismo, establece que el TA es competente para conocer de la reclamación en la medida que el órgano que la dictó – Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos- ejerce sus funciones dentro de la jurisdicción del Tribunal.

Por último, señala cuál es el plazo para interponer la solicitud de invalidación en sede administrativa, argumenta que dado que la regulación ambiental no establece una regulación especial, se debe aplicar, de manera supletoria la regla del artículo 53 de la Ley N° 19.880, a saber, 2 años desde la notificación o publicación del acto administrativo.

En ese sentido, el Tribunal Ambiental es partidario de la teoría de que se debe aplicar de manera supletoria dicha ley, y que transcurrido dicho plazo, no se podrá invalidar, y que en caso de que se haya presentado con poca antelación (12 días en este caso), se tendrá que no iniciar el correspondiente procedimiento de invalidación, por ser un plazo de caducidad y no de prescripción. Asimismo, el criterio utilizado por el TA podría sostenerse que viene a confirmar lo establecido por la doctrina y jurisprudencia mayoritaria administrativista, que otorga una claridad respecto a los plazos para los inversionistas, desarrolladores de proyectos y asimismo para la comunidad.

Por otro lado, podríamos señalar que dicho criterio iría en contra del principio de acceso a la justicia, en consideración de que a pesar de que el acto administrativo adoleciera de un vicio de legalidad y pudiera ser invalidado, por un tema netamente formal, no sería ni siquiera sería revisado. A pesar de lo anterior, posteriormente los reclamantes podrían interponer una acción de nulidad de derecho público, en caso de que se cumplieran los requisitos que exige dicha acción.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 11.512 – 2015 RUPANCO

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: 11.512 – 2015, de la Corte Suprema.

Caratulado: Beltrán Buendía y Otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos y Director Regional.

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 21 de julio de 2015, del Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 10-2015.

### 2. Antecedentes:

- (i) Con fecha 21 de julio de 2015, el 3° TA se declaró incompetente para conocer de las solicitudes de declaración de nulidad en contra de: (a) la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto; (b) R.E N° 539/201, que resuelve no hacer lugar al recurso de reposición deducido en contra de la R.E N° 278/2014; y (c) R.E N° 1.126/2014, que no admitió a trámite el recurso jerárquico contra la anterior R.E. Además, se rechazó, en todas sus partes, la solicitud de declaración de nulidad de la R.E N° 278/2014, que resuelve no acoger a trámite la solicitud de invalidación en contra de la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto.
- (ii) Con fecha 07 de agosto de 2015, los reclamantes presentaron recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia del 3° TA.

### Reclamación:

Recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia del 3° TA, de fecha 21 de julio de 2015.

### Argumentos parte reclamante:

Respecto al recurso de casación en la forma, los reclamantes alegan la infracción del inciso cuarto del artículo 26 de la Ley N° 20.600, habiéndose omitido alguno de los requisitos del artículo 170 del CPC en la sentencia. Señalan que no se contendrían las consideraciones de hecho y derecho para que el 3° TA se declarara incompetente respecto a la R.E N° 539/2014.

Respecto al recurso de casación en el fondo, los reclamantes denuncian que la sentencia efectúa una errónea interpretación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación con los artículos 19 a 23 del Código Civil, entre otros, al establecer el Tribunal Ambiental exigencias adicionales para la procedencia de una solicitud de invalidación, desnaturalizando la institución de la caducidad y atribuyéndose competencias propias del legislador. En ese sentido, se infringiría el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados conforme al artículo 6 del Convenio N° 169.

Asimismo, alegan una errónea interpretación y una infracción de derecho al establecer que son incompetentes para conocer de la reclamación en contra de la Resolución N° 539/2014, pues se desconoce el derecho a la reposición contra todo acto administrativo.

### **3. Resumen considerandos.**

#### **I. Recurso de casación en la forma.**

1° Argumentos parte recurrente, falta de consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la sentencia recurrida.

2° La Corte Suprema señala que lo anterior no es efectivo, ya que se plantea claramente que de acuerdo a la interpretación que se realiza del artículo 53 de la Ley N° 19.880 con relación al artículo 17 N° 8 de la LTA, la reclamación fundada es procedente respecto de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, no siendo procedente la interposición de recursos administrativos ulteriores.

3° No concurren los defectos sobre los cuales se fundamenta el recurso de casación en la forma, por lo que no prosperará.

#### **II. Recurso de casación en el fondo.**

4° Argumentos parte recurrente, errónea interpretación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en razón de que el TA establece exigencias adicionales para la procedencia de una solicitud de invalidación, desnaturalizando la institución de la caducidad y atribuyéndose competencias propias del legislador.

5° Argumentos parte recurrente, errónea interpretación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, el TA se declara incompetente para conocer de la reclamación contra la R.E N° 539, desconociendo el derecho a la reposición contra todo acto administrativo, otro error sería señalar que la reclamación respecto a la R.E N° 278, sería extemporánea por ser presentada casi 8 meses después de su notificación. Asimismo, errónea aplicación al limitar la reclamación del artículo 17 N° 8 a la resolución directa que resuelve una solicitud de invalidación, declarando improcedente esta reclamación respecto de una resolución que resuelve un recurso de reposición contra la resolución que rechaza una solicitud de

invalidación. Por otro lado, se infringe el artículo 15 de la Ley N° 19.880, ya que para fundamentar la declaración de incompetencia el Tribunal Ambiental indica, sin más explicaciones, que resultaría improcedente la reposición respecto de un acto administrativo que pone término al procedimiento de invalidación.

6° Argumentación respecto a cómo los vicios denunciados influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

7° Para el adecuado análisis del primer capítulo de nulidad sustancial, se debe precisar el alcance del artículo 17 N° 8. Se podría pensar que es un traslado de la acción que contempla el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la cual sólo procede cuando la Administración invalida, pero no cuando se niega a invalidar, por tanto, es una facultad de la Administración y no un recurso, y así lo ha señalado la jurisprudencia de la Contraloría y de la Corte Suprema. Entonces, cuando se asimila a ésta, correspondería a una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el TA y no ante la jurisprudencia ordinaria.

8° Dicha interpretación se contradice con la historia de la Ley N° 20.600, ya que el legislador quiso dotar a terceros que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental, de un verdadero recurso. No se debió utilizar el término invalidación, ya que la intención fue establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación, sino también, para quien la haya solicitado y le haya sido denegada. Por tanto, es un recurso distinto a aquel contemplado en la Ley N° 19.880, lo que aparece de manifiesto en el inciso final del propio artículo 17 número 8 de la LTA.

9° La confusión por la utilización del término invalidación para establecer un recurso proviene que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso, y la posibilidad de recurrir ante un tribunal sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación cuando ella se produce. Según L. Cordero, el artículo 17 N° 8 es una institución equivalente a un recurso administrativo, con agotamiento de la vía administrativa previa, para poder acceder a los TA.

Asimismo, en la historia de la Ley N° 20.600, se acogió como sugerencia del mismo Profesor, admitir la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación, y después de que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa, conocerán los TA, ya sea que se haya acogido o rechazado la solicitud. El legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso, pero no lo hizo. Dicha confusión se presenta en diversas instituciones del derecho administrativo.

10° Se debe distinguir la “invalidación impropia”, y la invalidación propiamente tal, la cual siempre es procedente, en el plazo de 2 años, en cuyo caso se podrá siempre, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado. En ésta si es a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso, puesto que se trata de

una facultad y no de un recurso. En cambio, si la Administración invalida el acto, si procede un recurso, el cual se debiera interponer ante el TA, y en el plazo de 30 días. Por tanto, la única diferencia sería el plazo y el tribunal competente.

11° Respecto a la invalidación impropia, corresponde a un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, que se interpone ante el TA, con agotamiento previo de la vía administrativa, que correspondería a un reclamo de ilegalidad. Dicho reclamo 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 TA, ya sea porque acogió el reclamo, o porque lo rechazó.

12° Corresponde establecer el plazo para interponer el reclamo de ilegalidad en la vía administrativa ambiental. Se señala que no es el de 2 años de la Ley N° 19.880, sino que interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes Ambientales N° 19.300 y N° 20.600, no puede llegarse a otra conclusión, que el plazo correspondería a 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante los tribunales ambientales, en las diversas normas de la Ley N° 19.300 y N° 20.600. Por tanto, debe entenderse que los terceros ajenos al procedimiento administrativo y quienes han intervenido en él, tienen 30 días de plazo. *(Misma frase de Pierry en su voto de prevención Rol N° 23.000-2014). Sería un error considerando lo señalado anteriormente.*

13° Para quienes intervienen en el procedimiento como responsables del proyecto o como terceros no correspondería a un reclamo de ilegalidad, sino más bien una reposición del acto administrativo, en cuyo caso tendrían el plazo de 5 días que señala el artículo 59 de la Ley N° 19.300. Dicha situación anterior no tiene mayor importancia, ya que, de todas maneras, tienen la posibilidad de solicitar la reposición de acuerdo a las reglas generales, y de interponer el recurso contencioso administrativo que le concede el artículo 17 N° 5 o 6.

Entonces, el tercero que no ha participado en el procedimiento administrativo dispone de un reclamo de ilegalidad con 30 días de plazo desde la publicación o notificación del acto.

14° Que el inciso final del artículo 17 N°8, significa que el legislador ha entendido que hay 2 tipos de invalidación, ya que de lo contrario no tendría sentido hacer mención al artículo y a la ley, si se tratará de la misma invalidación.

15° La exclusión de la potestad invalidatoria general es lógica en la medida de que el responsable del proyecto como los terceros que participaron del procedimiento de evaluación, ya han ejercido las acciones contenciosas administrativas o recursos administrativos, o hubieran dejado transcurrir los plazos de éstos y no tendría sentido que la Administración volviera sobre lo mismo que ya se pronunció.

16° y 17° Síntesis de los 2 tipos de invalidación; a) General: excluida para el responsable del proyecto y los terceros intervinientes en el procedimiento, con reclamo ante el TA, cuando la Administración invalida; b) Invalidación impropia o invalidación – recurso: Para los terceros

que no han intervenido en el procedimiento administrativo, con un plazo de 30 días para reclamar ante el TA, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación, debiendo resolverse, respecto a estos últimos, si esta invalidación, que vendría a ser una reposición, mantiene el plazo general de 5 días de la Ley 19.880, o el de 30 días.

18° No podrá prosperar el recurso de casación, ya que la reclamación es extemporánea, ya que se dedujo con fecha 12 de enero de 2015 y la resolución reclamada fue notificada con fecha 16 de mayo de 2014, por tanto al interponerse la acción, el plazo ya se encontraba vencido.

19° Respecto al segundo capítulo de nulidad, no importa la posición jurídica que se adopte respecto de la procedencia del recurso de reclamación en contra de una resolución que resuelve un recurso de reposición, ya que lo que se pretende es obtener la nulidad de la R.E N° 316/2012, RCA del Proyecto, cuya solicitud de invalidación fue denegada por la R.E N° 278, debido a que el recurso de reclamación es extemporáneo.

20° No corresponde pronunciarse respecto a las otras infracciones de ley.

III. Voto en contra de la Ministra señora Egnem.

Acoger el recurso, por haberse infraccionado el artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya que en razón de que el TA se declaró competente para conocer la reclamación pero desestimó la acción en base de que la solicitud de invalidación fue ejercida en términos de no resultar eficaz, debido a que solamente faltaban 13 días para la caducidad del plazo de 2 años para la interposición de ésta. En razón de lo anterior, el TA adicionó exigencias no previstas por el legislador, y dejando amplio margen a una discrecionalidad desprovista de lineamiento y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué porción o periodo del plazo legal, se considera razonable para admitir a tramitación una petición en tal sentido, lo que genera un alto e inaceptable grado de incerteza jurídica.

Dicho vicio ha influido sustancialmente en lo decisorio toda vez que, de haberse dado correcta aplicación a la misma se habría acogido la reclamación, por este rubro, y, consecuentemente, dejado sin efecto la Resolución 278/2014, disponiendo en su lugar acoger a tramitación la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuál es la naturaleza de la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley 19.880?
- ¿Cuál es la regla de impugnabilidad judicial en dicha invalidación?
- ¿Cuál es la naturaleza de la invalidación consagrada en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600?
- ¿Cuál es la regla de impugnabilidad judicial en dicha invalidación?

- ¿Qué diferencias existen para la interposición de la invalidación impropia de los intervinientes en el procedimiento de evaluación ambiental respecto a aquellos que no intervinieron?

## **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Artículo del profesor Luis Cordero en El Mercurio Legal titulado “La invalidación no es un recurso administrativo”, publicado el año 2013.
- (ii) Artículo titulado “Los dilemas de la invalidación ambiental: El caso del camino de la fruta”, del Profesor Luis Cordero, Semana Jurídica N° 64, año 2013.
- (iii) Historia de la Ley N° 20.600, pág. 414, 415, 443 y 448

## **6. Observaciones personales**

En la sentencia de la Corte Suprema se realiza un análisis acabado del artículo 17 N° 8, diferenciándolo con la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Se establece que existirían 2 tipos de invalidaciones, por un lado, estaría la invalidación propiamente tal, que correspondería a una solicitud que se realiza ante la Administración para que revise el acto emitido por ésta, la cual se podrá ejercer en el plazo de 2 años y en caso de que se acoja, podrá ser impugnado ante los tribunales ambientales.

El otro tipo de invalidación corresponde a aquel consagrado en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, y se la ha catalogado como invalidación impropia que corresponde a un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, que se interpone ante el Tribunal Ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, ya sea se acoja, o rechace la solicitud de invalidación administrativa ambiental.

El plazo para su interposición en sede administrativa dependerá de quien lo interponga, a saber, para los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo o para el responsable del proyecto, se asimilaría a una reposición y podrá ser interpuesto en el plazo de 5 días.

En cambio, para los terceros ajenos al procedimiento sería equivalente a un recurso administrativo, pudiendo interponerse en el plazo de 30 días. Se concluye lo anterior ya que ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y para las reclamaciones ante el Tribunal Ambiental, en las diversas normas de la Leyes N° 19.300 y N° 20.600.

Respecto al análisis realizado por la Corte Suprema es a lo menos curiosa la fundamentación que realiza para llegar a la conclusión de que existirían 2 tipos de invalidación y que por otro lado, existan plazos diferentes para los distintos legitimados para presentarlas, ya que no existiría ningún tipo de sustento normativo para concluir lo fallado en la sentencia.

En ese sentido, cabe señalar que la posibilidad de que los terceros ajenos al procedimiento de evaluación tengan tan sólo 30 días para presentar la solicitud de invalidación iría en contra del principio de acceso a la justicia, ya que difícilmente podrían lograr estudiar y comprender a cabalidad el proyecto en cuestión, en conjunto con las consecuencias y posibles ilegalidades de éste. Por lo tanto, se haría muy difícil y complejo lograr comprender cada una de las posibles infracciones que estaría cometiendo el proyecto y que dieran lugar a una invalidación de la RCA, siendo que habría que tener una infinidad de recursos para presentar la reclamación de ilegalidad que señala la Corte.

Asimismo, la Corte, al diferenciarla de la invalidación contenida en la Ley N° 19.880, no nutre de contenido cuales serían los requisitos de fondo para interponer el reclamo de ilegalidad ya que sólo se pronuncia respecto a ciertos requisitos formales de éste.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

3° TRIBUNAL AMBIENTAL R – 31 – 2016 MAPA

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: R – 31 – 2016.

Caratulado: Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región.

Reclamación: Solicitud de invalidación artículo 17 N°8.

Resolución impugnada: Resolución Exenta N°58 de 02 de febrero de 2016, que rechazó la invalidación solicitada por las reclamantes en sede administrativa en contra de la Resolución Exenta N°037/2014, que calificó favorablemente el EIA del proyecto “Modernización Ampliación Planta Arauco” (Proyecto “MAPA”).

### 2. Antecedentes:

- (iii) El 2 de diciembre de fecha 2014, Paula Villegas en representación de Comunidad mapuche Kudawfe Peñi, Sucesión Quiñimil Pirul, asociación indígena Maulen Arauco, Comunidad indígena Chilcoco, Comunidad mapuche Newentuain Pu Peñi (en adelante las “Reclamantes”) solicitó la invalidación de la R.E 037/2014.
- (iv) Las Reclamaste solicitaron la apertura un de término probatorio en el procedimiento de invalidación, el que fue decretado con fecha 31 de julio de 2015.
- (v) Con fecha 2 de febrero de 2016, la COEVA Biobío dicto la R.E N°58, mediante la cual rechazó la solicitud de invalidación.

### Reclamación:

La reclamación deducida solicitaba lo siguiente:

- a) Revocar y/o anular la Resolución impugnada, anular, revocar, y/o dejar sin efecto la R.E N°37/2014, dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de Biobío (COEVA Biobío).
- b) Ordenar que la COEVA dicte una resolución que declare el inicio de un proceso de consulta indígena, el que deberá llevarse a cabo durante la evaluación del Proyecto MAPA, en los términos el Convenio N°169 de la OIT exige, en concordancia con lo preceptuado en el D.S N°66/2014, del Ministerio de Desarrollo Social.
- c) Adoptar cualquier otra medida favorable a las Reclamantes que el TA estime necesario decretar.

### **Argumentos parte reclamante:**

Señalan que, rechazándose la solicitud de invalidación, la resolución ha validado un proceso de evaluación ambiental viciado, el cual resulto ser desproporcionado, arbitrario e ilegal. Se vulneraron los criterios y principios utilizados por la misma autoridad ambiental.

En segundo lugar, en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto no existen registros de las supuestas convocatorias, con el objeto de explicar a las comunidades indígenas los alcances del proyecto referido. En tercer lugar, se validó como consulta indígena un simple proceso de consulta ciudadana, habiéndose omitido la dictación que convocara a una consulta indígena, a saber, no se realizó una convocatoria abierta que permitiera realizar un verdadero procedimiento de consulta indígena, extendiéndose una invitación solamente a ciertas comunidades. El perjuicio que se ocasiono corresponde a un doble trato discriminatorio, ya que se vulneró el estándar del Convenio N°169 de la OIT y el SEA no dictó ninguna resolución expresa que diera inicio al proceso correspondiente, como si lo habría hecho en casos similares.

### **Argumentos parte reclamada:**

En primer lugar, se sostuvo la legalidad de la Resolución Reclamada, la cual fue dictada conforme a derecho, y que la Administración sólo podría haber ejercido la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N°19.880, en el caso de que la RCA hubiera presentado vicios de juricidad en contravención a la normativa vigente, situación que no se acreditó durante el procedimiento administrativo, y que la solicitud de invalidación habría carecido de motivación, ya que no se acreditó ni constato alguna vulneración a la normativa legal aplicable.

En segundo lugar, respecto al cumplimiento del Convenio N°169 de la OIT, se habría actuado de buena fe, realizando acciones concretas con el objeto de lograr instancias de diálogo y participación. En dicho proceso de consulta indígena, se realizaron los procedimientos adecuados existiendo una planificación establecida por las propias comunidades y asociaciones indígenas, acordándose en dicho proceso, las metodologías destinadas a lograr un acuerdo.

Respecto a la ausencia de una resolución que convocara al proceso, no es necesaria la dictación de un acto administrativo formal, ya que no se encuentra establecido ni en el Convenio N°169 ni en el D.S N°124/2009. Aun así, con anterioridad al inicio del proceso, se realizó una convocatoria amplia e inclusiva, destinada a garantizar la participación de todas las comunidades.

### **3. Resumen considerandos.**

1° Reclamación del artículo 17 N°8, donde consta las solicitudes de las Reclamantes, respecto a la invalidación de la resolución reclamada y que se inicie el correspondiente proceso de consulta indígena.

2° Argumentos de las Reclamantes

3° a 5° Argumentos parte reclamada.

6° a 8° Argumentos Tercero Coadyuvante.

9° Existen 2 hechos no controvertidos la aprobación de la RCA debió realizarse previa consulta indígena y que en la evaluación del proyecto no se emitió una resolución administrativa que diera inicio al proceso de consulta indígena. De cuestiones controvertidas habría 2 aspectos formales, a saber, habría ausencia de acción de las Reclamantes e incompetencia del TA, y la extemporaneidad de la solicitud de invalidación presentada ante la Administración. Por último, habría 1 cuestión de derecho controvertida que dice relación con la efectividad de haberse incurrido en ilegalidad en la Resolución recurrida, al no haber acogido la solicitud de invalidación.

10° Se debe determinar el supuesto de hecho en el que se encuentran las Reclamantes a efectos de determinar la norma aplicable a la solicitud de invalidación.

11° Supuesto de hecho es diferente a las situaciones del artículo 17 N°5 y N°6 de la Ley N°20.600, ya que la posición jurídica no es del titular del proyecto ni de tercero que sus observaciones no hayan sido consideradas, las cuales habilitan a interponer las reclamaciones del artículo 20 y 25 quinquies, y 29 y 30 bis, todas de la Ley 19.300. Si no más bien corresponde a la de terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental que han impugnado administrativamente la legalidad el acto ambiental, siendo que el artículo 17 N°8, otorga competencia a los TA para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, que no niega la acción sino que la condiciona en su ejercicio al cumplimiento del plazo de interposición judicial de 30 días.

12° Corresponde determinar y aplicar el plazo para ejercer la impugnación administrativa previa y que dio origen a la resolución reclamada. En ese sentido, la Corte Suprema, se ha referido al plazo con que contarían los terceros que no han intervenido en el procedimiento de evaluación ambiental, para impugnar la legalidad de una RCA, señalando que interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N°19.300 y N°20.600, el plazo es de 30 días, ya que ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos.

En el caso de autos, se ejerció la solicitud de invalidación con fecha 2 de diciembre de 2014, por lo que es extemporáneo, debiendo haberse ejercido dentro del plazo de 30 días, y lo fue en un plazo de 9 meses y 25 días.

## **Resuelvo del tribunal:**

Se rechaza la reclamación deducida por las Reclamantes, rechazándose así las 3 solicitudes realizadas.

### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Quiénes son los legitimados para ejercer las acciones judiciales del artículo 17 N°5 y N°6 de la Ley 20.600? ¿Qué acción administrativa deben interponer éstos previamente?
- ¿Quiénes son los legitimados para ejercer las acciones judiciales del artículo 17 N°8 de la Ley 20.600?
- ¿En qué plazo se debe interponer la solicitud de invalidación?

### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- (i) Sentencia de la Corte Supremo, Rol N°11.512-2015.

### **6. Observaciones personales**

Esta sentencia es a nuestro juicio sumamente valiosa pues aplica, por parte del 3° Tribunal Ambiental, lo decidido en el caso RUPANCO y lo señalado en el voto de prevención de Pierry en el caso Calcurrupe, señalando que los terceros que no han intervenido en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto podrán impugnar la RCA o un acto administrativo de carácter ambiental, en un plazo de 30 días desde la dictación del acto administrativo. Sostenemos que esta teoría de invalidación impropia, minoritaria hasta ahora, le da un plazo muy acotado a quienes no han participado del procedimiento para solicitar la invalidación ambiental, lo que podría significar la indefensión de comunidades que se enteraron luego de 30 días desde la publicación de la RCA, de la construcción de un proyecto que les podría causar algún tipo de perjuicio.

## FICHA DE ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA ROL N° 47.629 – 2016 MAPA

### 1. Datos generales de la causa:

Rol: N° 47.629 – 2016.

Caratulado: Comunidad Mapuche sucesión Quiñimil Pirul y Otros con Comisión evaluación ambiental VIII región.

Reclamación: Recurso de casación en la forma y en el fondo.

Resolución impugnada: Sentencia de fecha 1 de julio de 2016, dictada por el 3° Tribunal Ambiental, rol R-31-2016.

### 2. Antecedentes:

Por medio de la sentencia de 1 de julio de 2016, se rechazó la reclamación deducida por las comunidades indígenas Sucesión Quiñimil Pirul, Kudawfe Peñi, Chilcoco y Newentuin Pu Peñi (respecto de quien se tuvo por no deducida la acción), además de la Asociación Indígena Maulén Arauco, en contra de la Resolución exenta n° 58 de 2 de febrero del año 2016, emitida por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Biobío que, a su vez, rechaza la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta 037/2014 del mismo organismo, que califica ambientalmente de manera favorable el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado “Modernización Ampliación Planta Arauco”, cuyo titular es la empresa Arauco y Constitución S.A.

#### **Reclamación:**

Los recursos de casación de la forma se fundamentan en el artículo 768 n°4 (ultrapetita), artículo 25 de la Ley 20.600 en relación al art. 170 del CPC (omisión de la enunciación de los fundamentos técnicos ambientales) y al art. 19 de la Ley 20.600 (omisión de la opinión del *amicus curiae*).

En cuanto al recurso de casación en el fondo, este se fundamenta en una supuesta infracción al artículo 53 de la Ley n° 19.880, en relación al art. 18 n°7 de la Ley 20.600, los cuales repercutirían en una infracción del convenio n° 169 de la OIT y del art. 5 de la CPR.

#### **Argumentos parte reclamante:**

I- Casación en la forma:

Considerandos 1°, 2°, 3° y 4°.

II- Casación en el fondo:  
Considerandos 11°, 12° y 13°.

**Argumentos parte reclamada:**

No aplica en cuanto al reclamado. En cuanto al tercero coadyuvante, el titular del proyecto, estando la causa con decreto de autos en relación, presenta un escrito haciendo presente las consideraciones “ausencia de la acción que confiere el art. 17 n°8 de la Ley 20.600”, “ausencia de la acción para impugnar la Resolución Exenta 37/2014” y en subsidio la extemporaneidad de la impugnación administrativa.

**3. Resumen considerandos**

I- En cuanto al recurso de casación en la forma.

1° El recurso se funda en la infracción al art. 786 n°4 del CPC al incurrir en el vicio de ultrapetita, ya que al tratarse de un reclamo contra una resolución administrativa que resolvió un procedimiento de invalidación, el asunto sobre el plazo para ejercer la impugnación administrativa previa no fue sometido a la decisión del tribunal. Constatan los recurrentes que la invalidación administrativa fue acogida a tramitación y rechazada, sin que el Tribunal Ambiental pueda declararlo extemporáneo por estar fuera de la discusión.

2° Los recurrentes denuncian el defecto contemplado en el art. 25 de la Ley 20.600 en relación con el art. 170 del CPC, por la omisión de la enunciación de los fundamentos técnicos ambientales en la sentencia.

3° Se invoca como causal la del art. 19 de la Ley 20.600, norma que señala que la sentencia debe considerar la opinión del amicus curiae, sin que ello se haya cumplido.

4° Las dos primeras causales se sustentan en el mismo punto, a saber, el rechazo del reclamo por extemporaneidad de la solicitud de invalidación por no haberse ejercido en el plazo de 30 días, mientras que pasaron 9 meses y 25 días. Por esto se verán en conjunto.

Hitos de la tramitación administrativa y judicial:

1. 7 de febrero año 2014: resolución exenta 037/2014 que califica ambientalmente favorable el proyecto “MAPA”

2. 2 de diciembre 2014: reclamantes comparecen en sede administrativa solicitando la invalidación por no haberse realizado la consulta indígena.

3. 2 de febrero 2016: COEVA rechaza solicitud de invalidación indicando que sí se realizó un proceso de consulta indígena.

4. 4 de marzo 2016: comunidades deducen contra COEVA reclamo del art. 17 n°8 de la Ley 20.600, afirmando haber sido excluidos del proceso de consulta ya que no existe constancia de que hayan participado.

5. Celulosa Arauco y Constitución S.A. solicita que se le reconozca la calidad de tercero coadyuvante de la COEVA.

6. Encontrándose la causa con decreto en relación, el titular del proyecto presenta un escrito haciendo presente las consideraciones “ausencia de la acción que confiere el art. 17 n°8 de la Ley 20.600”, “ausencia de la acción para impugnar la Resolución Exenta 37/2014” y en subsidio la extemporaneidad de la impugnación administrativa.

5° Corresponde ahora el análisis de las causales de nulidad formal. Los reclamantes alegan ultrapetita en su modalidad extrapetita, es decir, cuando se concede algo que no ha sido impetrado, sin perjuicio de la facultad del tribunal de fallar de oficio en los casos determinados por la ley.

6° Resulta errado estimar configurada la causal, ya que el cuestionamiento sobre la oportunidad del reclamo fue un tema planteado por el tercero coadyuvante de manera previa a la vista de la causa, en consecuencia, los sentenciadores al rechazar por extemporaneidad la acción, se refieren precisamente a uno de los aspectos de la litis que fue controvertido por las partes.

7° Los tribunales para resolver un asunto controvertido están facultados para revisar el derecho aplicable, por lo que los sentenciadores deben determinar si se configuran los requisitos jurídicos de procedencia de la acción invocada, dentro de los cuales se encuentra la oportunidad, lo que en este caso se realizó y que lleva en definitiva a desestimar esta causal de nulidad.

8° Se alega la omisión de los fundamentos técnicos ambientales en la sentencia. Este motivo merece un doble reproche. En primero lugar, se limitan los recurrentes a invocar el art. 25 de la Ley 20.600 en relación con el art. 170 del CPC, sin hacer referencia al art. 26 que contiene las causales de casación en la forma. Además, se remite al art. 170 del CPC sin especificar el numeral en el cual se funda la infracción. En segundo lugar, tampoco se detalla de manera clara cuales serían los fundamentos técnicos ambientales omitidos, exigencia establecida en el art 768 inciso 3 del CPC. En consecuencia, al ser la casación un arbitrio de derecho estricto debe ser pronunciado de manera clara y precisa, y al no cumplirse en la especie las exigencias antes detalladas, deben ser desestimadas las nulidades formales intentadas.

9° Se reprocha finalmente el haber omitido la consideración de la opinión del *animus curiae*. Este motivo de nulidad también contiene el defecto de no remitirse a ninguna causal específica de casación del art. 26 de la Ley 20.600 o en relación con el art. 170 del CPC, como tampoco se expone de qué manera el vicio sólo puede ser subsanado por la vía de la nulidad y cómo éste influye en lo dispositivo del fallo, por tanto, debe ser rechazado. Sin perjuicio de lo anterior, la opinión del *amicus curiae* se refiere a un tema de fondo, que es la aplicación del convenio 169 de la OIT, y al ser la sentencia rechazada por extemporaneidad, no corresponde a este tribunal revisar el mérito de ese asunto.

10° El recurso de casación en la forma deducido deberá ser necesariamente rechazado.

II- En cuanto al recurso de casación en el fondo.

11° El recurso de casación en el fondo, se fundamenta en la infracción al artículo 53 de la Ley n° 19.880, en relación con el art. 18 n°7 de la Ley 20.600, los cuales repercutirían en una infracción del convenio n° 169 de la OIT y del art. 5 de la CPR. Los reclamantes aseguran que la sentencia agrega al reclamo condiciones y exigencias que la ley no contempla, ya que éste fue admitido a tramitación en sede administrativa y la extemporaneidad no fue oportunamente alegada por el contradictor, sino que por el tercero coadyuvante en una oportunidad distinta a la contemplada en la Ley 20.600. Estiman los actores que la correcta interpretación de la Ley 20.600 en relación con el art. 53 de la Ley 19.880 es estimar que la invalidación del art. 17 n°8 es una de carácter general por lo que no es aceptable una interpretación restrictiva que transforma un plazo de 2 años en uno de 30 días.

12° Se afirma que los vicios señalados han tenido una influencia sustancial en lo dispositivo del fallo.

13° Aseveran los reclamantes que la RCA contiene un capítulo referido al PCI, señalando las comunidades que participaron, que incluye a los demandantes, siendo que no hay constancia de que hayan participado, afirmando que son víctimas de un “engaño”, sufriendo un trato discriminatorio, por lo que piden que se enmiende este error y se realice el proceso de consulta indígena bajo los estándares del Convenio 169 de la OIT.

14° Se hace presente que en la sentencia recurrida los intervinientes están contestes en dos hechos centrales: i) que la aprobación de la RSA debió realizarse previa consulta indígena, y ii) que en la evaluación del proyecto no medió resolución administrativa que diera inicio al PCI. Se centra la sentencia del Tribunal Ambiental, en primer lugar, en las alegaciones del tercero coadyuvante en relación con la ausencia de acción y se concluye que la posición jurídica de los actores es la de terceros ajenos al procedimiento. Concluyen los sentenciadores, que el plazo para impugnar de los terceros ajenos al procedimiento es el de 30 días. Por esta razón el Tercer Tribunal Ambiental rechaza la acción.

15° El primer asunto a considerar es la calidad jurídica de los reclamantes. En opinión de la Corte Suprema, los reclamantes revisten la calidad de partes activas del proceso. Tal aseveración fluye si se atiende a la naturaleza y fines del proceso de consulta indígena.

16° Se cita para llegar a la conclusión anterior el artículo 6 N°1 del Convenio 169 de la OIT, el manual para los mandantes tripartitos de la OIT, página 16, la sentencia CS Rol 11.040-2011, considerando quinto y la sentencia CS Rol 309-2000 considerandos 7° y 72°.

17° Las características citadas en el considerando anterior dan cuenta de que debe seguirse el PCI en tanto de los antecedentes del proyecto aparezca la existencia de una susceptibilidad de afectación directa a pueblos indígenas, otorgando a éstos la posibilidad de influir de manera real y efectiva en las decisiones públicas que sean de su interés.

18° Lo anterior es útil para enfatizar el hecho de que la participación de los pueblos afectados en el PCI les permite ser parte del intercambio de información relevante, la forma que el proyecto influirá en sus formas de vida y se puede determinar la forma específica en que el proyecto los perturba, el ofrecimiento de medidas de mitigación compensación y/o reparación, y finalmente alcanzar acuerdos en un plano de igualdad. Esto lleva a afirmar que los pueblos indígenas llamados a participar en un PCI tienen en el procedimiento de calificación ambiental un rol determinante, lo que impide que sean considerados terceros ajenos al proceso.

19° Lo expuesto se debe concordar con Informe Final Proceso de Consulta Indígena Convenio 169 OIT, Proyecto de Modernización Ampliación Planta Arauco, emitido por la Directora Regional del SEA de la región de Biobío, en el cual aparece el contenido, metodología y resultados del PCI. En dicho informe se detalla el listado de comunidades invitadas a participar del PCI, en el cual se menciona a las cuatro reclamantes.

20° La RCA que califica ambientalmente favorable el proyecto y cuya invalidación se solicitó, detalla nuevamente los participantes del PCI, las principales actividades realizadas y los acuerdos a los que se llegaron.

21° Si bien los reclamantes alegan no haber constancia de su participación en las reuniones, tales aseveraciones se contradicen con los documentos en los cuales se muestra la asistencia de los representantes de 3 de las 4 demandantes. Luego de afirmar que hubo un “engaño”, el texto del reclamo reconoce la realización de un “proceso de socialización”, donde participaron las comunidades indígenas, concluyendo que tal procedimiento no constituye un PCI puesto que no se dictó un acto administrativo que diera comienzo a dicha etapa y la falta de la materialización de un expediente administrativo, ambas exigencias impuestas por el Decreto Supremo N°66 del Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 4 de marzo del año 2014, esto es, posterior a los hechos discutidos.

22° Al no haberse establecido que las comunidades y asociación indígenas reclamantes hayan sido efectivamente omitidas por el PCI, resulta inoficioso entrar a discutir el plazo para presentar la invalidación por cuanto el supuesto de fondo en que se sustenta la solicitud de invalidación - falta de participación de los actores en el PCI y las ilegalidades consistentes en la falta de una resolución que abriera el procedimiento y la materialización de un expediente – no resultaron acreditadas en la causa, cuestión suficiente para rechazarlo.

23° En el recurso de casación en el fondo se limita a discutir el término legal para la solicitud de invalidación, sin detallar cómo habría quebrantado el tratado internacional o la CPR al decidir que la presentación fue presentada de manera extemporánea.

24° En atención a todo lo anterior el recurso de casación en el fondo es rechazado.

25° Finalmente se considera que el recurso de casación en el fondo presentado en subsidio es idéntico al presentado que ya se ha discutido, por lo que también se rechaza.

#### **Resuelvo del tribunal:**

Por estos fundamentos y además de lo dispuesto en los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del CPC, **se rechazan** los recursos de casación en la forma y en el fondo, deducidos en lo principal y el primer otrosí, en contra de la sentencia de 1 de julio de 2016.

#### **4. Preguntas Jurídicamente Relevantes.**

- ¿Cuáles son los requisitos de legitimación activa para presentar la solicitud de invalidación del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600?
- ¿Cuál es el plazo para presentar dicha acción?
- ¿Cuáles son los requisitos para llevar a cabo satisfactoriamente un proceso de consulta indígena?

#### **5. Bibliografía citada (tanto doctrina como jurisprudencia)**

- i) Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, página 16.
- ii) Sentencia Corte Suprema Rol 11.040-2011, considerando 5°.
- iii) Sentencia Corte Suprema Rol 309-2000, considerando 7° y 72°.

#### **6. Opiniones personales**

Resulta relevante en este caso, y que es la razón para desechar el recurso de casación en el fondo, la pregunta sobre la legitimación activa de los reclamantes, quienes aparecen como terceros ajenos al juicio, presentando la acción de invalidación del art. 17 N°8 de la Ley 20.600. En el razonamiento de la corte, el PCI es tan relevante en el procedimiento de evaluación ambiental, que los pueblos indígenas llamados a participar no pueden ser terceros ajenos al juicio, sino que son parte de este, por lo que no les corresponde la acción en comento. Si bien se discute si hubo efectiva participación por parte de los demandantes en el PCI, la presentación aportada por el tercero coadyuvante hace llegar a la conclusión, al tribunal, de que esta fue efectiva. Nos parece correcta esta interpretación de la Corte, porque no hace más que reforzar la posición de privilegio de los pueblos indígenas en un procedimiento de calificación ambiental. En nuestra opinión la evidencia era demasiado clara como para interpretar que los reclamantes nunca participaron del PCI. Esta sentencia es valiosa porque sienta jurisprudencia sobre la legitimación activa de los pueblos originarios, contradiciendo cierta parte de la doctrina que los considera como terceros absolutos.

Luego, está asociada la pregunta sobre el plazo para presentar la acción, y donde se concentran los esfuerzos de los reclamantes. El Tercer Tribunal Ambiental sigue la tesis de la

invalidación impropia, por lo que según este Tribunal existía un plazo de 30 días para los reclamantes para presentar la acción, quienes la presentaron a los 9 meses y 25, siendo declarada extemporánea. La Corte Suprema hace presente que no tiene sentido entrar a resolver esto, ya que el supuesto de fondo en que se sustenta la solicitud de invalidación - falta de participación de los actores en el PCI y las ilegalidades consistentes en la falta de una resolución que abriera el procedimiento y la materialización de un expediente - no resultaron acreditadas. Hubiera resultado útil saber el razonamiento de la Corte con respecto a este discutido tema.

Por último, comentar que el recurso de Casación en la forma fundamentado en tres causales es rechazado principalmente por cierta desprolijidad de los reclamantes. La primera causal es rechazada debido a que, a juicio de la Corte, los Tribunales sí tienen facultades para revisar si se cumplen los requisitos de derecho para una acción, en este caso la oportunidad. Pero la segunda y tercera causal es rechazada principalmente porque los actores no señalaron específicamente en cuál causal del art. 26 de la Ley 20.600 se apoyan, ni dan cuenta de cómo el vicio sólo puede ser subsanado por vía de nulidad y como esto afectaría en lo dispositivo del fallo.