

**Revista de Derecho Ambiental. Año V N° 8.**



**FACULTAD DE DERECHO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

**Directora Responsable**

Prof. Valentina Durán Medina

**Sub Directora Responsable**

Prof. Pilar Moraga Sarriego

**Editores Responsables**

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

**Comité Editorial**

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

[cda@derecho.uchile.cl](mailto:cda@derecho.uchile.cl)

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons  
atribución - compartir igual 4.0 internacional



## **El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: la invalidación administrativa**

*The gordian knot of the environmental contentious administrative: The administrative invalidation*

**Daniela Jara**

Abogada, U. Chile

[danielajara.s@gmail.com](mailto:danielajara.s@gmail.com)

**Álvaro Núñez**

Abogado, U. Chile

[al.nunez.go@gmail.com](mailto:al.nunez.go@gmail.com)

**Resumen:** El artículo describe la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, revisando las principales problemáticas que ha enfrentado en su tramitación judicial, para luego analizar las sentencias de reclamación en materia de invalidación, deteniéndose en aquellas que han acogido las acciones intentadas. Así, se revisa lo resuelto por los tribunales ambientales y el plazo en que se dictó la sentencia, analizando si dichos procedimientos aseguraron el acceso judicial efectivo en materia ambiental. Asimismo, se estudia la posibilidad de que la acción de protección ambiental se erija como una vía de impugnación más eficiente, frente a los problemas identificados respecto de la acción de reclamación. Para ello se revisan fallos del año 2017 que modifican la jurisprudencia de la Corte Suprema, de deferencia hacia la judicatura especializada. Por último, se presenta una solución a las problemáticas identificadas, a través de la aplicación del principio *pro actione*, conforme al cual los tribunales ambientales debiesen preferir la solución sustantiva y definitiva de las controversias que llegan a su conocimiento, resolviendo el fondo de la solicitud de invalidación, dejando solo para casos excepcionales la devolución del conocimiento a la administración.

**Palabras claves:** Reclamación, Invalidación, principio *pro actione*.

**Abstract:** *The article describes the claim of article 17 N° 8 of Law N° 20.600, reviewing the main problems that have faced in its judicial process, then analyze the sentences related to administrative invalidation, pausing in those that have received the claims sought. Furthermore, the decisions of the environmental court is reviewed and the term in which the rule is emitted, analyzing whether these procedures ensure effective judicial ac-*

*cess in environmental matters. It also examines the possibility that the environmental protection action may be erected as a more efficient legal remedy considering the problems identified in the claim action of article 17 No. 8 of Law No. 20.600. For this, we review the rulings of 2017 that modify the current jurisprudence of the Supreme Court, which was deferent to the specialized judiciary. Finally, a solution is presented to the problems identified, through the application of the principle pro actione, according to which the environmental courts should prefer the substantive and definitive solution of the controversies that come to their knowledge, solving the substance of the request of invalidation, leaving only for exceptional cases the return of knowledge to the administration.*

**Key words:** *Administrative complaint, Invalidation, Pro actione principle.*

## **Introducción**

La creación de los Tribunales Ambientales supuso un importante cambio respecto de quien debía conocer y fallar las impugnaciones de los actos administrativos de contenido ambiental, a la vez que definía y determinada la tutela judicial efectiva en esta materia. Por medio de su creación, se pretendió sustraer el conocimiento de las impugnaciones de las resoluciones de calificación ambiental (RCA) de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, que conocían por la vía de la acción de protección. La Ley N° 20.600 establece que los tribunales ambientales tendrán competencia para conocer, entre otras causales, de la reclamación deducida por el titular en contra de la RCA y de la reclamación de las personas cuyas observaciones formuladas en la participación ciudadana (PAC) no hayan sido debidamente consideradas. Asimismo, y como aparente norma de clausura, esta judicatura conocerá de la impugnación de resoluciones administrativas que se pronuncien sobre solicitudes de invalidación respecto de actos administrativos de carácter ambiental.

Conforme a la jurisprudencia de estos tribunales, la acción de reclamación respecto de la resolución de un procedimiento de invalidación permitiría impugnar una RCA a aquellas personas que no participaron en el procedimiento PAC; o, que pertenecen a comunidades indígenas que participaron en un procedimiento de consulta indígena. Lo expuesto releva la importancia que reviste la solicitud de invalidación y la ulterior reclamación ante el Tribunal Ambiental que corresponda, al ser la única vía de impugnación con la que cuentan estos actores.

Sin perjuicio del importante rol que cumple la invalidación y su reclamación en la concreción de la tutela judicial efectiva, en la práctica el conocimiento y fallo de dichas acciones ha conllevado diversas complejidades, las que no fueron resueltas por el legislador. De esta forma, han sido principalmente los tribunales ambientales y las cortes superiores de justicia las que han definido el alcance del control judicial al que pueden dar lugar estas reclamaciones, definiendo también importantes aspectos procesales. Con todo, continúa pendiente la determinación del ámbito de control que ejercerán los tribunales respecto

de las solicitudes de invalidación. En efecto, estos han preferido fallar las acciones de reclamación limitándose a aspectos formales, sin conocer el fondo, devolviendo el conocimiento de la solicitud a la Administración.

Las situaciones descritas que podrían interpretarse como una limitación a la tutela judicial efectiva, importan una posibilidad de renacimiento del recurso de protección ambiental el cual podría entregar respuestas más rápidas a las impugnaciones de los terceros no intervinientes en el proceso de evaluación ambiental. Ante este escenario, los tribunales ambientales debiesen transitar hacia una nueva forma de concebir el contencioso-administrativo ambiental, favoreciendo el conocimiento del fondo de la controversia por sobre los aspectos formales, a fin de asegurar la tutela judicial. Dicha labor, requiere de soluciones jurisprudenciales creativas, que reconozcan plenamente la jurisdicción anulatoria que asiste a estos tribunales, y que en definitiva permitan cortar el nudo gordiano que agarrota en la actualidad la resolución de dichas controversias.

## **Principales consideraciones sobre la invalidación administrativa y la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600**

### **1.1. Historia de la Ley N° 20.600**

El ingreso de la figura de la invalidación administrativa y su resolución como forma de abrir el contencioso administrativo ambiental no fue la fórmula original considerada por el legislador. En efecto, el mensaje presidencial N° 1419-357 contemplada un reclamo de ilegalidad general en contra de los actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). El actual artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 materializó un ámbito de acción más vasto, pues por su intermedio puede impetrarse la revisión de un acto administrativo de carácter ambiental cualquiera sea el órgano que lo dictare; no estando limitada esta posibilidad a la necesaria vinculación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La modificación instaura una acción de reclamación de carácter general, en contra de actos administrativos de carácter ambiental, mediatizada por una solicitud de invalidación, de conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.800. La figura no se debe confundir con el agotamiento de la vía administrativa, pues bastará 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.

### **1.2. Requisitos para su interposición**

#### **1.2.1. Solicitud previa de invalidación administrativa**

Una primera interrogante está vinculada a las personas que están legitimadas para requerir la invalidación a la autoridad ambiental. Al respecto, el artículo 28 de la Ley N° 19.880 establece que los procedimientos administrativos podrán iniciarse de oficio por la

Administración o a solicitud de persona interesada, por su parte, el concepto de interesado es desarrollado por el artículo 21 del mismo cuerpo legal. En el mismo sentido ha fallado el Tribunal Ambiental de Santiago, en la sentencia dictada en la causa Rol R-53-2014, que, citando doctrina, ha concluido que la solicitud de invalidación genera un procedimiento diverso al de evaluación ambiental, al que se le aplican íntegramente las reglas y etapas contenidas en la Ley N° 19.880<sup>1</sup>. De igual forma se resolvió en la sentencia dictada en la causa de Rol R-63-2015, al señalar que en el caso de la invalidación será necesario que el tercero fundamente un interés cualificado.

Si observamos el artículo 21 de la Ley N° 19.880, tendremos dos títulos habilitantes para iniciar un procedimiento de invalidación administrativa. Sobre el primero, la titularidad de derechos, Cordero indica que ésta circunstancia confiere el grado máximo de legitimación y, por ende, los titulares de derechos son siempre considerados como interesados<sup>2</sup>. En cuanto al segundo, la titularidad de un interés legítimo, Ferrada aprecia que en él hay una posición jurídica subjetiva distinta, “[...] ya que no hay una relación obligacional con el sujeto que lo invoca. Sin embargo, requiere su afirmación, la del interés legítimo, de una particularización singularizada del interés general, no bastando con la afirmación genérica de la legalidad de la actuación administrativa”<sup>3</sup>. Ejemplificando esto, el autor señala que serían intereses legítimos los que tienen las personas con las normas urbanísticas o medioambientales, especialmente cuando su transgresión le afecte directamente, sin que ello suponga una vulneración de un derecho subjetivo propiamente tal. En este sentido, la afectación del interés público repercutirá en el ámbito de un particular determinado, pero no a partir de la infracción de un derecho subjetivo u obligación relacional, sino de la posición relevante peculiar en que se encuentra en relación a él<sup>4</sup>.

Para dar respuesta a la interrogante de qué interés es suficiente, el Tribunal Ambiental de Santiago, al resolver la causa de Rol R-53-2014, ha recurrido a la teoría de los círculos de intereses desarrollada por Pierry, quien indica que se debe determinar, en función de cada categoría de actos, cuáles son los círculos de personas interesadas. Después se determinará cuáles círculos de intereses deben ser considerados como suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos<sup>5</sup>. A modo de ejemplo, y en el contexto del SEIA, un criterio para su verificación podría ser observar el área de influencia del proyecto, ya que con mucha razón puede presumirse que las personas o comunidades que habiten en sectores que se solapen

---

<sup>1</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2016. 26 de agosto de 2015. Considerando trigésimo primero.

<sup>2</sup> Luis Cordero Vega, *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago: Thomson Reuters, 2015), 386.

<sup>3</sup> Juan Carlos Ferrada, «La Legitimación Activa en los Procesos Administrativos Anulatorios», en *IX Jornadas de Derecho Administrativo: La Nulidad de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno* coord. Juan Carlos Ferrada (Valparaíso: Universidad de Valparaíso, 2013), 163.

<sup>4</sup> Juan Carlos Ferrada, «La Legitimación Activa en los Procesos Administrativos Anulatorios», 164.

<sup>5</sup> Pedro Pierry, «El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 2 (1978), 111.

con dicha área estarán interesadas en el procedimiento administrativo llevado a cabo, pudiendo solicitar la corrección del mismo a la autoridad competente.

Un segundo elemento que corresponde determinar es el plazo en que el tercero afectado podrá requerir la invalidación a la Administración. En efecto, si se observa el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, se apreciará que ésta disposición solo aborda el plazo que existe para accionar ante los tribunales ambientales, pero no para dirigir a la Administración la solicitud de invalidación. Al respecto, Bermúdez indica que, al no distinguir el legislador, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, por lo que el plazo para requerir la invalidación a la Administración será de dos años, lo que ciertamente supone una ventaja si se compara con el régimen recursivo general de la Ley N° 19.300<sup>6</sup>.

En un sentido diverso apuntó la prevención realizada por el Ministro Pedro Pierry en la sentencia de Corte Suprema dictada en la causa de Rol de Ingreso N° 23.000-2014, vinculada al proyecto Piscicultura Río Calcurrupe (Calcurrupe I). En ésta, su autor sostiene que la Historia de la Ley N° 20.600 permite llegar a la conclusión de que en la disposición en comento se pretendió instaurar un verdadero recurso, la que denominó como invalidación impropia. Ello le permitiría sostener que la figura incluida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es distinta a la invalidación regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la que solo permite impugnar el acto invalidatorio<sup>7</sup>. En cuanto al plazo, señala que una interpretación armónica del régimen impugnatorio de la Ley N° 19.300 permite concluir que éste es de 30 días<sup>8</sup>.

La tesis de la invalidación impropia perdió vigor luego de la salida del Ministro Pierry de la Tercera Sala de la Corte Suprema, y la llegada a ésta del Ministro Muñoz. Lo anterior quedó demostrado en la sentencia dictada en el Rol de Ingreso N° 45.807-2016, respecto del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe (Calcurrupe II). En ésta, la Corte Suprema distingue entre el proponente de un proyecto o actividad, el tercero interviniente que participa en el procedimiento de participación ciudadana y el tercero absoluto que no participa del procedimiento. Respecto de los dos primeros, la sentencia indica que para éstos existen las vías de impugnación de la Ley N° 19.300; mientras que el tercero absoluto podrá acogerse a los artículos 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. En cuanto al plazo que tendrá para solicitar la invalidación, se indica que será de dos años, el que se justificaría pues éste no tuvo oportunidad para interiorizarse o participar del procedimiento de evaluación ambiental.

Sobre el plazo para ejercer la potestad invalidatoria a solicitud de parte, la Corte Suprema desestima la tesis de la debida anticipación, pues ésta llevaría a concluir que el solicitante no contaría con los dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880. En el evento de

---

<sup>6</sup> Jorge Bermúdez, *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2013), 538.

<sup>7</sup> Prevención del Ministro Pierry, Considerando segundo.

<sup>8</sup> Prevención del Ministro Pierry, Considerando sexto.

que el plazo que reste para ejercer la potestad invalidatoria no baste, corresponderá que la Administración emplee la facultad contenida en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, con la finalidad de ampliar el plazo<sup>9</sup>. Tal interpretación también fue sostenida en los mismos términos en la sentencia dictada en el Rol de Ingreso N° 31.176-2016, vinculada al Proyecto Hidroeléctrico Achibueno.

Ambas sentencias contaron con el voto concurrente del Ministro Muñoz, quien es del parecer de que no es procedente realizar una diferencia entre los procedimientos invalidatorios iniciados por la Administración y aquellos requeridos por terceros interesados o las partes. Agrega que tampoco es necesario recurrir al artículo 26 de la Ley N° 19.880, toda vez que la sola iniciación del procedimiento de invalidación tiene la aptitud de suspender el transcurso del plazo de prescripción que corre para la Administración en la dictación del acto administrativo invalidatorio.

Por último, es dable mencionar que ambas sentencias también contaron con votos en contra. En el caso de la sentencia recaída en el caso Calcurrepe II, el abogado integrante Arturo Prado fue del parecer de sostener la tesis de la debida anticipación. Por su parte, en Achibueno, el voto en contra fue emitido por la Ministra Sandoval y el Fiscal Subrogante Jorge Sáez, quienes sostuvieron la tesis de la invalidación impropia. Lo anterior da cuenta de que no existe aún un criterio uniforme en la Tercera Sala de la Corte Suprema.

Sobre la reciente tesis expuesta, destaca el comentario del profesor Cordero<sup>10</sup>, en donde identifica los siguientes problemas que derivarían de dicha interpretación:

- i. Establece un incentivo inverso, toda vez que pone en mejor situación al tercero absoluto respecto del tercero interviniente, lo que podría traducirse en un desincentivo para la participación ambiental;
- ii. Confunde un plazo de caducidad con uno meramente procedimental;
- iii. Daría cuenta de un fenómeno que el autor denomina como *decisionismo judicial*.

En definitiva, la tesis expuesta por los recientes fallos da cuenta de una intención de la judicatura por garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, permitiendo la impugnación de actos administrativos ante la inminencia del cumplimiento del plazo para invalidar un acto administrativo, por sobre la pretensión de dotar al mismo de firmeza en un determinado lapso de tiempo.

---

<sup>9</sup> La Corte Suprema indica que si bien el empleo del vocablo podrá en el artículo 26 de la Ley N° 19.880 permitiría concluir que el ejercicio de la potestad de ampliación de plazos es discrecional, ello no sería efectivo en el caso de una solicitud de invalidación, pues, si ésta no se encuentra en condiciones de ser resuelta dentro del plazo de 2 años, el ejercicio de tal facultad resulta imperativo.

<sup>10</sup> Luis Cordero Vega, «Nuevamente la invalidación ambiental», *Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017, acceso el 01 de agosto de 2017, <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>

### 1.2.2. Carácter ambiental del acto administrativo

Para acceder al contencioso-administrativo ambiental es necesario que la solicitud de invalidación verse respecto de un acto administrativo de carácter ambiental; el mismo artículo 17 N° 8 inciso 2° de la Ley N° 20.600 define que se entenderá por tal.

Respecto al primer requisito, que se trate de una decisión formal, podría pensarse que deja fuera a los dictámenes o declaraciones de juicio. Al respecto, Paredes sostiene: “[t]ampoco puede esta naturaleza resolutive ser únicamente atribuida a actos administrativos de voluntad, pues, del mismo modo, aquella es –al menos en nuestro sistema jurídico administrativo actual, alejado en este aspecto del Derecho francés– transversal a todo acto administrativo cualquiera sea su contenido, aun a los de juicio o dictamen y a los de constancia conocimiento, a que alude el inciso 6° del artículo 3° LBPA”<sup>11</sup>.

Esta discusión fue zanjada recientemente por el Tribunal Ambiental de Santiago, en la sentencia de la causa Rol R-135-2016, que conoció de una impugnación de la respuesta a una consulta de pertinencia. Al resolver, el Tribunal Ambiental tiene presente lo dispuesto en el Ordinario N° 131456 “Instrucciones sobre las consultas de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” y lo señalado por el profesor Bermúdez<sup>12</sup>; ambas fuentes refieren que la respuesta de una consulta de pertinencia constituye un acto administrativo de declaración de juicio, por lo que sería impugnabile conforme a las reglas generales de la Ley N° 19.880<sup>13</sup>. Concluye el Tribunal indicando que la emisión de una respuesta a una consulta de pertinencia con infracción de ley puede afectar los derechos de terceros, y, por ende, ser recurrible y susceptible de ser invalidada por medio del ejercicio de la potestad que detenta la Administración<sup>14</sup>.

El segundo elemento para presenciar un acto administrativo de carácter ambiental, esto es que el acto administrativo haya sido emitido por un organismo de la Administración del Estado que tenga competencia ambiental, pareciera no plantear problemas. Al respecto, al comentar la jurisprudencia administrativa Pallavicini indica que: “La administración del Estado comprende, de manera amplia y genérica, a todos los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa del Estado, quedando excluidos los órganos legislativos y los jurisdiccionales”<sup>15</sup>. Por su parte, Aróstica indica que la dispo-

---

<sup>11</sup> Christian Paredes, «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600», *Revista Justicia Ambiental* 7 (2015), 42.

<sup>12</sup> Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 295.

<sup>13</sup> Segundo Tribunal Ambiental. R-135-2016. 28 de julio de 2017. Considerandos vigésimo cuarto a vigésimo sexto.

<sup>14</sup> Segundo Tribunal Ambiental. R-135-2016. Considerando vigésimo séptimo.

<sup>15</sup> Julio Pallavicini, *Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Ley N° 18.575 Interpretada* (Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2012), 22.

sición abarca a todos los sujetos jurídicos estatales o de la Administración del Estado, incluidas las empresas públicas y a las sociedades privadas del Estado<sup>16</sup>.

Cabe precisar que este requisito podría dejar afuera ciertas instituciones que componen la llamada Administración invisible, como sería el caso de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Al respecto, la jurisprudencia del ente contralor ha señalado que CONAF no puede considerarse comprendida en el inciso 2° del artículo 1° de la Ley N° 18.575, en razón de su naturaleza jurídica (dictámenes N°s. 12.726, de 1995; 24.058, de 2007; y, 33.622, de 2008), por lo que se encuadra en la hipótesis del artículo 6° de la ley en comento<sup>17</sup>. Así, bajo estos deslindes, será dificultoso plantear una reclamación por invalidación, como lo han planteado Bermúdez<sup>18</sup> y Paredes<sup>19</sup>.

El punto será abordado por el Tribunal Ambiental de Santiago pues recientemente admitió a tramitación una acción de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, seguida bajo el Rol R-156-2017, caratulada Corporación Nacional del Cobre/Corporación Nacional Forestal. En dicha controversia la reclamante sostiene que la participación dominante que tiene el Estado en CONAF permite concluir que ésta debe ser tratada como un Órgano de la Administración del Estado. Para sostener dicha postura cita jurisprudencia de la Corte Suprema<sup>20</sup> y el Consejo para la Transparencia<sup>21</sup>, que refiere que atendiendo a la naturaleza instrumental de ciertas entidades de derecho privado constituidas por la Administración Pública, se ha aceptado que éstas deben ser tratadas en algunos aspectos como entidades públicas en la medida que el Estado tiene una participación o posición dominante en las mismas. La causa está pendiente de tramitación, fijándose su vista para el 14 de noviembre de 2017.

En tercer lugar, se requiere que la decisión corresponda a un instrumento de gestión ambiental o que se encuentre directamente asociado con uno de estos. El legislador no define a los instrumentos de gestión ambiental en el Título II de la Ley N° 19.300, solo incluye una numeración de estos y los desarrolla. Esta técnica legislativa lleva a plantear la pregunta de si solo podrán considerarse como tales los que se comprenden en dicho título. De manera paralela, Fernández aclara que la gestión ambiental está compuesta por aquel 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>22</sup>; por ello, un instrumento de gestión ambiental debe responder a dichos objetivos. Por su parte,

---

<sup>16</sup> Iván Arostica, «Acción de Amparo Económico. Acerca del recurrente y recurrido», *Gaceta Jurídica* 182 (1995), 10-14.

<sup>17</sup> Enrique Gallardo, *Manual de Derecho Forestal* (Santiago: Corporación Nacional Forestal, 2013), 86-87.

<sup>18</sup> Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 539.

<sup>19</sup> Christian Paredes, «El acto administrativo ambiental como objeto...», 46.

<sup>20</sup> Corte Suprema. Rol N° 40.604-2016. 5 de enero de 2017.

<sup>21</sup> Consejo para la Transparencia, Roles de Amparo N°s C274-10, C172-10, C173-10, C174-10, C411-10, C126-II y Rol C1508-11.

<sup>22</sup> Pedro Fernández, *Manual de Derecho Ambiental* (Santiago: Legal Publishing Chile, 2013), 185.

Bermúdez<sup>23</sup> identifica dos características de los instrumentos de gestión ambiental: i) deben atender a una finalidad de protección ambiental, y; ii) deben responder al carácter integral u omnicompreensivo que tiene la protección del entorno. Estas características dan cuenta de que el ordenamiento jurídico invita a una consideración amplia, que no se agota en la numeración que hace la Ley N° 19.300.

### 1.2.3. Interpuesta dentro de plazo

Los plazos y su cómputo no suelen ser aspectos adjetivos que se discutan mayormente en el proceso; la práctica y la experiencia (o los errores) obliga a los litigantes a lidiar con ellos apresuradamente, so pena de soportar la pérdida de un derecho por la preclusión procesal. Las reglas del procedimiento común se ven alteradas cuando se trata de procesos contenciosos-administrativos, pues cuando el legislador no soluciona expresamente la forma de computar los plazos surge la interrogante si se deberá aplicar la regla general del derecho común, la regla general del procedimiento civil o la regla del procedimiento administrativo.

Ante los tribunales ambientales, respecto de la acción de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, ha existió un vívido desacuerdo entre los litigantes y el Tribunal Ambiental de Santiago<sup>24</sup>. En efecto, desde muy temprano, el Tribunal levantó la tesis de que respecto de esta acción rige la regla subsidiaria del artículo 50 del Código Civil, no existiendo días inhábiles, salvo que la disposición contenga una excepción. A juicio del tribunal, el legislador tenía la intención de establecer, en materia medioambiental, un procedimiento rápido, expedito y sin mayores dilaciones.

La anterior interpretación generó inconvenientes a los litigantes, ya que un número importante de acciones de reclamación del artículo 17 N° 8 fueron declaradas extemporáneas, por haber transcurrido el plazo de 30 días corridos. En el caso Rancagua Express I, la necesidad de contar un plazo de días hábiles judiciales gatilló que los reclamantes apelaran la inadmisibilidad de la acción. La sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago determinó que al accionarse por la vía en comento, 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.

A pesar de lo anterior, el Tribunal Ambiental de Santiago insistió en la tesis de cómputo de días corridos, al declarar inadmisibile, por extemporánea, la acción de reclamación del Comité de Adelanto Los Molles, en la causa de Rol R-67-2015. A diferencia de lo ocurrido en el caso Rancagua Express I, acá la Corte de Apelaciones de Santiago confirmó, sin más, la resolución reclamada, refrendando la tesis de plazos corridos. La reclamante

---

<sup>23</sup> Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 540.

<sup>24</sup> A diferencia de lo ocurrido ante el Tribunal Ambiental de Valdivia, en donde se ha seguido la tesis de plazos judiciales.

interpuso un recurso de casación respecto de la anterior determinación, el que fue rechazado por la Corte Suprema, al estimarse que el análisis del artículo 26 de la Ley N° 20.600 permitiría concluir que el recurso de casación está contemplado para las resoluciones en él comprendidas<sup>25</sup>. Sin perjuicio del rechazo, 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 resolución reclamada tiene el carácter de un acto administrativo y su notificación es parte de un procedimiento de tal carácter. Tal precedente determinó que el Tribunal Ambiental de Santiago emitiera el Acta de Sesión N° 35-2016, en donde señaló 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 [...] conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 19.880”<sup>26</sup>.

#### **1.2.4. Por la persona legitimada para su ejercicio**

La legitimación activa para accionar por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 está establecida en el artículo 18 N° 7 de la misma ley, que estatuye que podrá intervenir como parte el que hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación. Así, respecto de quien solicitó la invalidación, existe una vinculación directa entre el procedimiento administrativo de invalidación y la ulterior reclamación.

De otro lado, está el directamente afectado, locución que exige una cercanía inmediata con el acto invalidado. Un buen criterio para 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.

El criterio de destinatario del acto es de fácil aplicación para el caso de un acto administrativo terminal, pues es este el que produce efectos jurídicos tangibles sobre una persona determinada; en el caso de la resolución de calificación ambiental, autorizar el funcionamiento del proyecto o actividad presentada por el titular. Parece más difícil su aplicación cuando nos encontremos ante un acto trámite, pues sus efectos se producen en el procedimiento mismo. Con todo, es innegable el potencial que tiene la modificación de un acto trámite para influir sustantivamente en la decisión final que se adopte. Por ello, se hace recomendable una interpretación amplia de legitimación activa para el directamente

---

<sup>25</sup> Corte Suprema. Rol N° 7.396-2016. 15 de junio de 2016. Considerando cuarto.

<sup>26</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Acta de Sesión Extraordinaria N° 35-2016, de 17 de julio de 2016.

afectado, limitándose no solo a los destinatarios del acto, sino también a los posibles destinatarios<sup>27</sup>.

## 2. El nudo gordiano: Sentencias en causas de reclamación por invalidación ante los Tribunales Ambientales

Corresponde revisar lo que ha sido la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales durante sus cinco años de funcionamiento jurisdiccional, deteniéndonos especialmente en el contenido de las sentencias que acogen las reclamaciones del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 y lo que ordenan realizar a la Administración, así como en los tiempos de tramitación de dichas presentaciones. Lo anterior se realiza para efectos de identificar si dicha reclamación representa una vía de acceso a la tutela judicial efectiva en materia ambiental, pudiendo entregar respuestas rápidas y certeras a las problemáticas jurídico ambientales de los reclamantes.

Con todo, y como nota previa al análisis cabe consignar que este tipo de reclamaciones se puede interponer respecto de dos grupos de resoluciones:

- El primero, corresponde a aquellas en que la autoridad se pronuncia sobre el fondo de la solicitud ya sea que esta se rechace o se acoja total o parcialmente;
- y,
- El segundo, agruparía a las resoluciones de inadmisibilidad, esto es, aquellas que, sin realizar pronunciamiento alguno sobre el contenido de la solicitud, declararían que esta no es admisible a tramitación, ya sea por falta de legitimación

---

<sup>27</sup> Respecto a la relevancia de los vicios del procedimiento, Barnes propone una distinción entre la generación de procedimiento administrativo en la que nos encontremos. El autor indica que el procedimiento administrativo no ha sido ajeno a la especificación de las relaciones sociales, por lo que desde su nacimiento a la fecha se aprecian tres generaciones distintas. La primera generación la constituye el procedimiento concebido o representado en una imagen lineal, como conjunto de actos de autoridad encadenados con el objeto de dictar una resolución final dotada de autoridad. La segunda generación tiene por objeto la aprobación de normas administrativas infralegales, *v.gr.* reglamentos ejecutivos o independientes, planes territoriales o urbanísticos, circulares de organismos reguladores, entre otros; la producción normativa contempla las leyes de procedimiento que se canalizan a través de un proceso regulatorio, el que se desarrolla de arriba hacia abajo, en manos de una Administración jerárquica e imperativa, y con una participación ciudadana que tiene lugar en una fase tardía, cuando la norma está ya por completo prefigurada. La tercera generación de procedimientos administrativos surge “[...] cuando la magnitud de los problemas excede la talla de una determinada Administración o de la del Estado, y/o cuando las cuestiones que han de afrontarse están marcadas por la incertidumbre, es necesario colaborar y gobernar de un modo diferente al tradicional”; destaca el autor que un área distintiva en donde apreciamos este tipo de procedimiento se da en materia ambiental.

Hecha la distinción, Barnes destaca la “[...] necesidad de distinguir y matizar, hasta donde sea necesario, cada uno de los pilares o elementos del procedimiento administrativo clásico. La instrucción del procedimiento, la participación, la motivación de las decisiones, los vicios del procedimiento -mucho más exigente en la última generación-, la estabilidad y conservación del producto final, y tantas otras cosas relacionadas a él no admiten una consideración unitaria y uniforme”. Ver: Javier Barnes, «Tres generaciones del procedimiento administrativo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú* 67 (2011): 77-108.

activa para efectuar este tipo de solicitudes, porque el acto respecto del cual se solicita no es un acto terminal, o porque bajo el criterio de la autoridad, el plazo para su conocimiento y resolución es muy exiguo, en consideración de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

### 2.1. Sentencias de reclamaciones del artículo 17 N°8 desde la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales a la fecha

Desde el inicio de la actividad jurisdiccional, el 4 de marzo de 2013 en el caso del Tribunal Ambiental de Santiago, y el 9 de diciembre de 2013 en el caso del Tribunal Ambiental con asiento en Valdivia, se han resuelto un total de 21 reclamaciones del artículo 17 N° 8. De estas, solo 4 han contado con sentencia favorable, y en el caso de 2 causas de reclamación, la sentencia desfavorable de la judicatura ambiental fue revocada posteriormente por la Corte Suprema.

Lo anterior se grafica en la siguiente tabla, que resume los principales aspectos de las sentencias pronunciadas en causas de reclamaciones por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

N°	FECHA SENTENCIA	TRIBUNAL AMBIENTAL	ROL	AUTORIDAD IMPUGNADA	RESUELVO	IMPUGNACIÓN ANTE LA CORTE SUPREMA (CS)
1	16-08-2013	Santiago	R-5-2013	Dirección Ejecutiva SEA	Acoge	Si. Sentencia CS revoca sentencia y rechaza reclamación
2	19-06-2014	Santiago	R-10-2013	COEVA	Rechaza	Si. Sentencia CS confirma sentencia
3	26-06-2014	Santiago	R-11-2013	COEVA	Rechaza	Si. Sentencia CS confirma sentencia
4	30-04-2015	Valdivia	R-09-2014	SAG (contexto SEIA)	Rechaza	No
5	14-05-2015	Valdivia	R-05-2014	COEVA	Rechaza	Si. CS declara desierto el recurso de casación
6	02-07-2015	Santiago	R-34-2014	Director Nacional Sernageomin	Rechaza	No
7	21-07-2015	Valdivia	R-10-2015	COEVA y SEA	Rechaza	Si. Sentencia CS confirma sentencia
8	26-08-2015	Santiago	R-53-2014	SEA	Acoge	Si. Sentencia CS revoca sentencia y rechaza reclamación
9	29-02-2016	Santiago	R-62-2015	Gobernación Marítima	Rechaza	Si. CS declara desierto el recurso de casación
10	21-04-2016	Santiago	R-63-2015	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	Si. CS revoca sentencia y acoge reclamación
11	17-06-2016	Santiago	R-87-2015	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	Si. CS revoca sentencia y acoge reclamación
12	01-07-2016	Valdivia	R-31-2016	COEVA	Rechaza	Si. Sentencia CS confirma sentencia

13	15-09-2016	Santiago	R-102-2016	SEA	Rechaza	No
14	14-12-2016	Santiago	R-117-2016	SISS	Rechaza	Si. CS declara desierto el recurso de casación
15	31-01-2017	Santiago	R-67-2015	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	No
16	03-03-2017	Valdivia	R-41-2016	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	Si. CS declara el desistimiento
17	21-03-2017	Santiago	R-90-2016	COEVA	Rechaza	No
18	25-04-2017	Santiago	R-96-2016	COEVA	Rechaza	No
19	22-05-2017	Santiago	R-109-2016	Dirección Ejecutiva SEA	Acoge	No
20	21-06-2017	Santiago	R-98-2016	COEVA	Rechaza	No
21	28-07-2017	Santiago	R-135-2016	SEA	Acoge	No

Asimismo, de las 21 sentencias pronunciadas, la mitad de estas se dedujeron en contra de resoluciones que declararon la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación. Lo anterior, reviste mayor relevancia si se considera que 7 de las 12 reclamaciones falladas en los últimos dos años corresponden a impugnaciones de resoluciones que declararon la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación.

Lo anterior, daría cuenta de una tendencia en la actuación del SEA en los últimos años, el cual se inclinaría por no pronunciarse respecto del fondo de las solicitudes de invalidación, sino que en lugar de ello, estaría por declararlas inadmisibles. El principal fundamento aducido en estas resoluciones corresponde a la falta de plazo para resolver la solicitud. Aquello se evidencia también si se revisan las reclamaciones por el artículo 17 N° 8 que han ingresado a los Tribunales Ambientales durante el año 2017<sup>28</sup>.

Aquello es de relevancia en la materia en estudio, ya que la Administración no estaría resolviendo el fondo de las solicitudes de invalidación, sino que solo las rechazaría por temas de forma, con lo que omitiría completamente un pronunciamiento sobre la legalidad del acto. Esto tiene como consecuencia que dicha resolución de inadmisibilidad será conocida por los Tribunales Ambientales, lo que podría condicionar el contenido de sus sentencias, y afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de los reclamantes.

## 2.2. Contenido de la parte resolutoria de las sentencias en materia de reclamación del artículo 17 N°8

De las cuatro sentencias identificadas que han acogido reclamaciones por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, tres de estas se han relacionado con resoluciones que declararon la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación.

---

<sup>28</sup> Desde el inicio del año 2017 han ingresado dos causas por reclamación del artículo 17 N°8 al Tribunal Ambiental de Santiago y dos causas en el Tribunal Ambiental de Valdivia. De estas, la mitad corresponden a impugnaciones respecto de la resolución que declara inadmisibile la solicitud de invalidación.

La primera de estas corresponde a la causa Rol R-53-2014 Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte contra el Servicio de Evaluación Ambiental de la región de Valparaíso, relacionado con el Proyecto Inmobiliario Costa Laguna, en la cual se impugnó la Resolución N° 401/2014 que rechazó la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa de cada una de los solicitantes al considerar que estas no detentaban el carácter de interesados en el procedimiento administrativo. Lo recurrentes solicitan en su reclamación, la declaración de nulidad de la Resolución N° 401/2014, a la vez que requirieron un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud de invalidación consistente en la declaración de nulidad de la RCA N° 278/2013, que calificó ambientalmente favorable el proyecto. Esto último se fundamenta a juicio de los reclamantes “[...] en antecedentes incompletos que generan falta de certeza ‘para una evaluación ambiental seria y ajustada a derecho’ (fs. 145) y por adolecer de una serie de ilegalidades, causando graves perjuicios a los vecinos de Maitencillo”<sup>29</sup>.

En la sentencia, y luego de sentar jurisprudencia respecto del carácter de interesado de la Junta de Vecinos N°11 de Maitencillo Norte, el Tribunal Ambiental de Santiago indica que “[...] debe acoger la reclamación formulada contra la Res. Ex. N° 401/2014, anulándola, y requerirá a Directora (S) Regional del Servicio de Evaluación Ambiental que declare admisible la solicitud de invalidación y dé curso al respectivo procedimiento en contra de la RCA N° 278/2013. Por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará, en este caso particular, sobre las demás alegaciones acerca de la eventual falta de juridicidad de la RCA”<sup>30</sup>.

De esta forma, y no obstante contar con la competencia otorgada en la reclamación, el tribunal limita su sentencia a resolver el conflicto sobre admisibilidad de la solicitud, absteniéndose volitivamente de pronunciarse respecto del fondo de la misma. De esta forma, el tribunal devuelve el conocimiento al SEA para que esta autoridad resuelva la solicitud, y en caso de que este último no invalide la RCA, dicha resolución regrese al conocimiento del tribunal ambiental, quien recién en dicha instancia conocería el fondo de la solicitud.

Cabe hacer presente, que esta sentencia fue anulada por la Corte Suprema, quien desestimó la reclamación de la Junta de Vecinos.

La segunda de las sentencias fue pronunciada en causa Rol R-109-2016 Jara Rodríguez, José Daniel y otros en contra de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, relacionado con el proyecto Línea de Transmisión Tolpán-Mulchén. En este procedimiento se impugnó la Resolución Exenta N° 286/2016 que rechazó el recurso de reposición que las reclamantes interpusieron en contra de la Resolución N° 007/2016 que declaró inadmisibile su solicitud de invalidación respecto de la RCA N° 1.058/2015 que

---

<sup>29</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2014. 26 de agosto de 2017.

<sup>30</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2014. Considerando 43°.

califico favorablemente el proyecto, solicitando se dejen sin efecto ambas resoluciones y que se ordene al SEA admitir a trámite dicha solicitud.

En esta causa la declaración de inadmisibilidad se basa en que la autoridad consideró que la vía recursiva idónea para impugnar la ilegalidad de la RCA era el artículo 20 de la Ley N° 19.300, no correspondiendo por tanto la solicitud de invalidación intentada. Lo anterior, ya que para la autoridad solo las vías recursivas establecidas en la Ley N° 19.300 permiten la impugnación de las RCA.

En esta causa, y luego de sentar jurisprudencia respecto de las vías de impugnación de las RCA, el tribunal sentencia “[...] anular a) la Resolución Exenta N° 286, de 17 de marzo de 2016, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, que rechazó el recurso de reposición y b) la Resolución Exenta N° 007, de 6 de enero de 2016, emanada del Director Ejecutivo del SEA, que a su vez declaró inadmisibile la solicitud de invalidación en contra de la RCA N° 1.058/2015, ordenando admitir a trámite la solicitud de invalidación y dando curso legal al procedimiento respecto de los solicitantes que no han participado en el SEIA mediante la formulación de observaciones ciudadanas”<sup>31</sup>.

De esta forma, el tribunal ambiental anula dos resoluciones administrativas, y ordena la admisión a trámite de la solicitud de invalidación, absteniéndose de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud de invalidación.

Cabe hacer presente, que en esta causa, el ámbito de competencia otorgado por el escrito de reclamación circunscribió el conflicto jurídico a la legalidad de la resolución que rechazó la reposición y de la resolución que declaró inadmisibile la solicitud, sin que se hubiese puesto en conocimiento del tribunal el conflicto de legalidad por el cual se solicitó la invalidación de la RCA N° 1.058/2015.

Por último, la tercera sentencia corresponde a la pronunciada en la causa Rol R-135-2016 caratulada Junta de Vigilancia de la Primera Sección del río Aconcagua en contra del Servicio de Evaluación Ambiental, relacionado con el proyecto Cambios al Proyecto de Modificación Sistema de Manejo de Aguas de Contacto del Depósito de Lastre Norte del titular Codelco División Andina. Como se vio en secciones anteriores, en este procedimiento las reclamantes solicitan la nulidad de la Resolución Exenta N° 1.129/2016 en virtud de la cual se declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación interpuesta respecto de la Resolución Exenta N° 1.715/2015 que en ante una consulta de pertinencia resolvió el no ingreso del proyecto al SEIA. Solicitan además que el Tribunal Ambiental se pronuncie derechamente respecto de la legalidad de la Resolución Exenta N° 1.715/2015.

En el caso en análisis, la autoridad administrativa resolvió declarar la inadmisibilidad por falta de legitimidad de la solicitante la cual se construye a partir de que “[...] la sola circunstancia de haber realizado una presentación dentro de dicho procedimiento, en calidad de tercero interesado, no lo habilita para impugnar -vía invalidación- [...]”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017. Considerando trigésimo cuarto.

<sup>32</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. de 28 de julio de 2017.

En este procedimiento, el tribunal acogió la reclamación formulada en contra de la resolución que declaró la inadmisibilidad resolviendo “[...] anularla, y requerir al Director Ejecutivo del SEA que declare admisible la solicitud de invalidación y dé curso al respectivo procedimiento en contra de la Resolución Exenta N° 1.715/2015”<sup>33</sup>. Por su parte, y en cuanto a la solicitud de pronunciamiento sobre el fondo, este resuelve no pronunciarse “[...] por ser incompatibles con lo que se resolverá, en particular sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 1.715/2015, en razón de lo señalado en el considerando precedente”<sup>34</sup>.

De esta forma, y por tercera ocasión, el tribunal decide limitar la resolución del conflicto, pronunciándose únicamente sobre la legalidad de la resolución de inadmisibilidad, eludiendo toda declaración respecto del fondo de la solicitud, a pesar de que la parte reclamante sometió expresamente el conocimiento de dicho conflicto a su resolución.

Así, en estas tres sentencias, el tribunal elude el pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud de invalidación, ordenando al SEA que la admita a trámite y entregándole a este la obligación de resolverla. Dicho criterio se sostiene incluso en los casos donde la reclamante requiere no solo la nulidad de la resolución que declara la inadmisibilidad sino que también cuando pide expresamente un pronunciamiento respecto del contenido de la solicitud de invalidación, lo que jurídicamente, y desde un punto de vista procesal, le entregaría la competencia a los Tribunales Ambientales para resolver no solo el problema formal, sino que también el fondo del conflicto.

Cabe hacer presente, que la decisión tomada por el tribunal lleva implícito el riesgo de que posteriormente el mismo deba conocer y fallar el fondo de la solicitud de invalidación, bajo el supuesto de la que la autoridad administrativa rechace o no acoja completamente lo solicitado. De esta forma, la opción a la que adscribe el tribunal ambiental implicaría la dilación de una solución sobre el fondo que posteriormente deberá otorgar, con el consiguiente costo administrativo y jurisdiccional que implica el desarrollo de dos procesos que culminarán con la resolución de la judicatura especializada. A ello, se debe agregar el costo económico que implica para las solicitantes, personas naturales o jurídicas y comunidades indígenas, quienes deberán costear abogados y especialistas, durante estos procedimientos, lo que incide directamente en su posibilidad de acceder a la justicia ambiental.

### **2.3. Tiempos asociados a la tramitación de la invalidación administrativa y de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600**

Otro aspecto a considerar al revisar las sentencias que acogen las reclamaciones por el artículo 17 N°8 y su relación con la justicia ambiental, dice relación con los plazos o tiempos asociados a la efectiva resolución del conflicto. Aquello, dada la importancia de

---

<sup>33</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. Considerando trigésimo cuarto.

<sup>34</sup> Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. Considerando trigésimo quinto.

que los interesados reciban una respuesta definitiva de la administración y la judicatura que resuelva su conflicto, en el más breve tiempo posible. Así, si existen plazos extensos entre la presentación de la solicitud y la obtención de una sentencia, la justicia ambiental se dilata, alejándose de la realidad y de las necesidades de las reclamantes.

En el caso de la reclamación del caso Inmobiliaria Costa Laguna, la solicitud de invalidación se presentó el 2 de septiembre de 2014, resolviéndose por el SEA con fecha 22 de octubre del mismo año. Esta resolución se impugnó ante el Tribunal Ambiental de Santiago con fecha 20 de noviembre de 2014, dictándose sentencia el 26 de agosto de 2015, esto es 11 meses y 24 días después de iniciado el conflicto jurídico. Luego, la sentencia fue casada ante la Corte Suprema, quien resolvió de forma definitiva con fecha 16 de agosto de 2016, sumando casi un año más al tiempo de tramitación de la causa. De esta forma, desde la presentación de la solicitud por la Junta de Vecinos N° 11 y su resolución definitiva por los tribunales de justicia transcurrieron casi dos años de tramitación.

En el caso del proyecto Línea de Transmisión Tolpán-Mulchén, la solicitud de invalidación se ingresó el 30 de septiembre de 2015, declarándose su inadmisibilidad con fecha 6 de enero de 2016. Posteriormente, el 15 de enero de 2016, se presentó un recurso de reposición el cual fue finalmente rechazado el 17 de marzo del mismo año. De esta forma, y tan solo en la tramitación en sede administrativa, que no finalizó con una resolución sobre el fondo del asunto controvertido, transcurrieron 5 meses y 16 días.

Luego, las resoluciones fueron reclamadas ante el Tribunal Ambiental de Santiago, a través de presentación de fecha 10 de mayo de 2016, siendo finalmente resuelta el 22 de mayo de 2017, esto es 1 año y 7 meses desde que se inició el procedimiento de invalidación.

Con todo, y ya que el tribunal devolvió el conocimiento de la solicitud al SEA, el procedimiento de invalidación sigue en curso, desconociéndose a la fecha cuando los solicitantes obtendrán una solución definitiva a su presentación.

En el caso de la Consulta de Pertinencia de Codelco División Andina, la solicitud de invalidación fue presentada con fecha 29 de junio 2016 siendo declarada inadmisibile el 28 de septiembre del mismo año. Luego, esta fue reclamada judicialmente el 18 de noviembre de 2016, dictándose la sentencia respectiva el 28 de julio de 2017, es decir 1 año y 28 días tras la solicitud de invalidación.

No obstante, y al igual que en el caso anterior, la sentencia no pone término al conflicto sino que dilata su resolución al ordenar al SEA que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación, incorporando incertidumbre respecto de la fecha en que finalmente se resolverá el fondo de la solicitud.

Se suma al problema anterior sobre el plazo de resolución y los tiempos de trámite, el transcurso sin posibilidad de paralización del plazo de caducidad de la facultad de invalidación, pudiendo darse el caso de que el plazo transcurra íntegramente mientras se tramita alguna de estas solicitudes. Esto se evidencia en el caso Tolpán-Mulchén donde el plazo de invalidación de la RCA que se impugnaba por esta vía vencía el 18 de agosto de 2017, por

lo cual malamente la autoridad podrá pronunciarse sobre el fondo de la solicitud declarando la invalidación de la RCA.

Así las cosas, a pesar de que la intención del legislador al establecer la reclamación del artículo 17 N° 8 era otorgar acceso a la justicia, en la práctica esto no se ha cumplido satisfactoriamente. Lo anterior, dada la baja cantidad de sentencias que han acogido las reclamaciones por esta vía, a lo cual se debe agregar el hecho de que los Tribunales Ambientales han restringido el contenido de sus sentencias a la mera declaración de nulidad de la resolución que declara la inadmisibilidad con la consiguiente devolución de dicho conocimiento al SEA. A lo anterior se suman los amplios plazos de tramitación de esta vía de impugnación, donde no es posible obtener una solución definitiva antes de un año y seis meses desde la presentación de la solicitud, con el consiguiente riesgo de que el plazo con el que cuenta la Administración para ejercer la potestad invalidatoria caduque mientras esta se tramita en sede jurisdiccional.

### **3. El renacer del recurso de protección como vía de impugnación expedita ante las dificultades evidenciadas**

Ante la problemática descrita surge la interrogante acerca de la posibilidad del ejercicio de la acción de protección como vía más expedita y efectiva para tutelar los intereses jurídicos ambientales. Lo anterior, en consideración de que quien puede solicitar la invalidación no le asiste ninguna acción especial que le sustraiga *per se* del ejercicio de la acción de protección, por lo cual siempre contaría con esta posibilidad para impugnar los actos administrativos ambientales en sede jurisdiccional.

Sin perjuicio de esta primera lectura, y una vez que se inició el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de los Tribunales Ambientales, presenciamos un retroceso de la acción de protección ambiental, fundado principalmente en una deferencia hacía tales tribunales, los cuales por su carácter de especiales con competencia técnica en materia ambiental, eran los llamados a conocer y fallar todos los conflictos asociados al medio ambiente, en especial los relacionados al SEIA. Así las cosas, durante los cinco años de funcionamiento jurisdiccional de los Tribunales Ambientales, un gran número de sentencias de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema rechazaron los recursos de protección aduciendo la existencia de esta nueva judicatura especializada.

Con todo, en enero de 2017, se produjo un vuelco en la jurisprudencia de la Corte Suprema, la cual en las causas relacionadas con los proyectos Mina Invierno y Terminal GNL Penco-Lirquen, se pronunció sobre el fondo de las solicitudes, anulando las respectivas RCA y ordenando al SEA retrotraer el procedimiento de evaluación a fin de que este se ajustara a la legalidad. Así, el máximo tribunal puso término a una jurisprudencia asentada respecto de la deferencia hacía los tribunales ambientales, resolviendo por sí mismo un conflicto de relevancia ambiental.

Específicamente, en la causa Rol N° 65.349-2016, correspondiente al recurso de protección interpuesto por Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco y otras res-

pecto de la RCA N° 282/2016, por el término anticipado y sin fundamento del Proceso de Consulta Indígena en el proceso de evaluación del proyecto Terminal GNL Penco-Lirquén, la Corte decidió resolver el fondo de la solicitud, anulando la RCA del proyecto y la resolución que puso término al Proceso de Consulta Indígena, ordenando el retrotraimiento del proceso de evaluación a fin de continuar con la Consulta y con la evaluación ambiental. Esta sentencia, pronunciada el 30 de enero de 2017, se dictó 5 meses y 22 días después de pronunciada la RCA.

En el caso de la causa Rol N° 55.203-2016, correspondiente al recurso de protección interpuesto respecto de la resolución que rechazó las solicitudes de apertura de PAC en la DIA del proyecto Incorporación de Tronadura como Método Complementario en la Extracción Mecánica de Material Estéril en Mina Invierno, la Corte dejó sin efecto la RCA que calificó favorablemente el proyecto, la que se dictó posteriormente a la presentación del recurso de protección, y ordenó retrotraer el procedimiento para efectos de que se desarrollara la PAC. Esta sentencia fue pronunciada tras 11 meses de tramitación.

Así, ambas sentencias dan cuenta de procedimientos expeditos para la resolución del conflicto ambiental, por medio de las cuales se otorgan respuestas certeras y definitivas a la ciudadanía, anulando las resoluciones impugnadas, anteriores al término del proceso de evaluación, así como las RCA que aprobaron los proyectos, ordenando el retrotraimiento de la evaluación ambiental a fin de que esta se apegue a la legalidad.

De esta forma, el carácter flexible y expedito que caracteriza a la acción de protección, se hace cargo de los problemas prácticos que se han evidenciado respecto de la invalidación y su posterior impugnación ante los tribunales ambientales, entregando tutela judicial efectiva a las comunidades que se han visto impedidas de participación en el proceso de evaluación ambiental. Así las cosas, la acción de protección permite una impugnación directa del acto, sin mediar impugnaciones o solicitudes en sede administrativa, con una respuesta definitiva y firme que se otorga en un plazo breve inferior a un año, cuyo contenido responde de forma cabal a lo buscado por las partes (la nulidad de la RCA en forma directa por la judicatura) y con un escaso desgaste judicial para la recurrente. Lo anterior se contrapone a lo identificado en la sección anterior, donde la respuesta de la autoridad en sede administrativa declarando la inadmisibilidad, y lo extenso del procedimiento de reclamación en sede de tribunales ambientales (con una devolución del conocimiento en caso de estimar que la solicitud era admisible, y con el posterior riesgo de una nueva reclamación para el caso en que se rechace la solicitud de invalidación), desdibuja el acceso a la justicia efectiva en plazos razonables para los solicitantes.

Con todo, cabe tener presente que estas sentencias resultan ser una anomalía en el sistema jurisdiccional ambiental, ya que uno de los objetivos que se perseguía con la creación de Tribunales Ambientales, era que todos los conflictos de esta naturaleza se sustrajeran del conocimiento y fallo de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema. Así, la supervivencia del recurso de protección ambiental, daría cuenta de una falla en el sistema de justicia ambiental, el que no estaría respondiendo cabalmente a los intereses de las comunidades, motivo por el cual éstas deben acudir a sedes donde las soluciones a sus pro-

blemáticas reciban una pronta respuesta de carácter definitivo, sin dilaciones que pongan en riesgo sus derechos e intereses.

#### **4. El principio *pro actione* y la resolución contenciosa-administrativa ambiental**

Como punto de partida, se debe considerar que las acciones contenciosas-administrativas reconocidas en el artículo 17 de la Ley N° 20.600 podrán ser ejercidas solamente para obtener la nulidad del acto administrativo (jurisdicción anulatoria), y no para obtener la declaración de un derecho. Sobre el particular, Valdivia señala que “[l]a procedencia de las acciones anulatorias depende, en cuanto al fondo, de la demostración de un vicio de legalidad de origen que afecte a un acto administrativo. En consecuencia, el debate judicial recae sobre la observancia de las condiciones que el derecho positivo impone a la acción administrativa en sus más diversos aspectos”<sup>35</sup>.

Lo anterior haya correlato en el artículo 30 de la Ley N° 20.600, al establecer que el límite de la actividad anulatoria se encuentra en el reemplazo de la voluntad de la Administración de los actos de contenido discrecional. Lo anterior constituye uno de los contornos clásicos de la jurisdicción contenciosa-administrativa, en tanto, bajo la óptica de la separación de los poderes, no podría el juez reemplazar la actividad de la Administración, y menos en aquellos casos en que dicha actividad esté a cargo de órganos especializados en alguna técnica o materia. Con todo, esta limitante no alcanza el ámbito de la invalidación administrativa, pues el juez no se aboca a un reemplazo de la decisión de la Administración, sino a contrastar el acto administrativo con las directrices impuestas por el bloque de legalidad<sup>36</sup>. De tal forma, el artículo 30 de la Ley N° 20.600 no puede ser interpretado de una manera que impida al órgano jurisdiccional resolver el fondo de un procedimiento administrativo de invalidación, pues en tal actividad se verifica el ejercicio de facultades anulatorias, sin reemplazar la actividad discrecional de la Administración.

Sobre la materia, se debe tener presente que una de las manifestaciones de la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva, reconocida entre nosotros en lo dispuesto en el artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, es el principio *pro actione*, que ha sido entendido como un “[...] principio favorable al enjuiciamiento jurisdiccional de

---

<sup>35</sup> José Miguel Valdivia, «Reflexiones sobre las acciones en Derecho Administrativo», en *Lo público y lo privado en el Derecho. Estudios en homenaje al Profesor Enrique Barros Bourie*, coord. Juan Marín y Adrián Schopf (Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2017), 398.

<sup>36</sup> En este sentido, resulta de utilidad recordar la naturaleza de potestad-deber de la invalidación administrativa, toda vez que el órgano administrativo no puede sustraerse del mandato de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico. Ver: Angélica Catalán, «Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración ¿facultad u obligación?», *Revista de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 1, (2007): 71-75.

fondo de los actos administrativos en caso de dudas respecto a la admisibilidad del recurso interpuesto”<sup>37</sup>.

Respecto al contenido de dicho principio, y para el caso español, Ruiz nos señala: “[e]l trasfondo de este principio debe situarse en la dulcificación de los rigores del dogma del carácter revisor de la jurisdicción [...] Al hilo de este carácter revisor emergió la tradición jurisprudencial, hoy generalmente abandonada, de no entrar a conocer del fondo del asunto si se apreciaban irregularidades o defectos formales en el acto impugnado, ordenando la retroacción de las actuaciones para que la decisión administrativa se repitiese o para que el Tribunal de instancia repusiese las actuaciones al momento procesal en el que se cometió la infracción”. El mismo autor aclara que “[...] la odisea que representa para el justiciable transitar por este interminable sendero lleno de obstáculos, recalando en distintos órganos jurisdiccionales, saturados y más proclives en ocasiones a inadmitir *a limine* que a entrar en el fondo de la cuestión controvertida, era y es, desde luego, además de incoherente con una concepción moderna, seria y ágil de la justicia, diametralmente opuesta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva [...]”. El escenario expuesto es muy similar a lo que ocurre entre nosotros, al devolverse a la Administración el pronunciamiento.

Por su parte, Fernández destaca que: “El derecho mismo al enjuiciamiento del fondo, como derecho de carácter fundamental y preminente, el principio de economía procesal y la idea misma de administración de justicia, obligan al Juez a intentar a toda costa el acceso a una decisión del fondo del debate, que sólo [sic] deberá excluirse cuando el defecto de forma apreciado sea de tal clase que impida o haga imprudente aquella decisión, por faltar los datos necesarios para obtenerla”<sup>38</sup>. En este sentido, la jurisdicción deberá preferir la resolución sustantiva y definitiva de la controversia, devolviendo excepcionalmente el conocimiento a la Administración.

Debe señalarse que para el Tribunal Ambiental de Santiago el principio *pro actione* no resulta extraño; en efecto, en la sentencia dictada a propósito del caso Rancagua Express I, se utilizó para resolver la admisibilidad de la acción de reclamación interpuesta, evitando devolver el expediente a la Administración. Asimismo, y en su vertiente resolutoria, destaca el voto de concurrencia del Ministro Ruiz, pronunciado en la sentencia del Tribunal Ambiental de Santiago dictada en la causa de Rol R-135-2016. En dicha causa, en conocimiento de una acción de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, la mayoría del Tribunal fue del parecer de acoger la reclamación deducida, anulando la declaración de inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, y ordenar al órgano recurrido a acogerla a trámite, dando curso al respectivo procedimiento invalidatorio. Con todo, en su concurrencia, el Ministro Ruiz refiere que no es del parecer que el Tribunal se limite a controlar la

---

<sup>37</sup> Miguel Ángel Ruiz, «Principio Pro Actione», en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dir. Juan Alfonso Santamaría (Madrid: Editorial La Ley, 2010), 842.

<sup>38</sup> Tomás-Ramón Fernández, «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública* 58 (1969): 79-80.

legalidad de la declaratoria de inadmisibilidad, sino además respecto del acto del cual se solicita la invalidación, promoviendo con ello el conocimiento del fondo de la controversia.

En su voto, el ministro Ruiz indica que: “[h]abiéndose pronunciado el Director Ejecutivo del SEA sobre el fondo de la solicitud de invalidación, en el informe evacuado en esta sede, siendo además la autoridad competente para pronunciarse, y habiendo tomado conocimiento el Tribunal de los argumentos que sobre el particular defiende la reclamante, la reclamada y el tercero coadyuvante, en aplicación del principio de economía procedimental y de una pronta administración de justicia, para este Ministro resulta procedente que el Tribunal se pronuncie derechamente sobre el fondo de la problemática planteada en autos, sin necesidad de que previamente se remitan los antecedentes a la autoridad administrativa para que desarrolle un procedimiento de invalidación”.

Ciertamente, la concurrencia contiene elementos propios del principio *pro actione*, el que deberá guiar en lo futuro el actuar de los tribunales ambientales, con la finalidad de que sean éstos los que resuelvan las controversias ambientales, evitando con ello lo que Cordero ha denominado como el turismo impugnatorio<sup>39</sup>.

### Conclusiones

i) En el proceso formativo de la Ley N° 20.600 el legislador propendió al establecimiento de una acción general de impugnación de actos administrativos ambientales, independiente de la autoridad que los dictara, eliminando con ello el reclamo de ilegalidad que el proyecto original comprendía para los actos del SEA. Lo anterior se concretó en el actual artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

ii) En la determinación de los requisitos de dicha acción ante la judicatura, como también para la solicitud de invalidación que la precede, han participado activamente tanto los Tribunales Ambientales como las cortes superiores de justicia.

iii) Al resolver, los Tribunales Ambientales han preferido abocarse a aspectos preliminares de la solicitud de invalidación, y, en el caso de acoger la solicitud, devolver el conocimiento del fondo del asunto a la Administración.

iv) La reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha permitido que esta Corte se aboque al conocimiento de las controversias ambientales, aún a pesar de la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa especializada.

v) La comparación de los tiempos de litigación entre los tribunales ambientales y la Corte Suprema permite apreciar que existe una evidente ventaja en preferir a esta última por sobre la judicatura especializada.

---

<sup>39</sup> Luis Cordero Vega, «La convivencia impugnatoria en materia ambiental según la Corte Suprema. Las extensiones del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo», *El Mercurio Legal*, 30 de septiembre de 2016, acceso el 15 de julio de 2017, <https://goo.gl/sguzkk>

vi) El principio *pro actione* determina que los tribunales ambientales prefieran la resolución sustantiva y definitiva de las controversias que llegan a su conocimiento, dejando solo para casos excepcionales la devolución del conocimiento a la Administración.

vii) Una postura como la anterior permitirá destrabar el contencioso-administrativo ambiental originado en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, garantizando adecuadamente y de forma oportuna la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia ambiental.

## Bibliografía

### Libros y artículos

- Aranda, Jorge. «El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile». *Revista Justicia Ambiental* 5 (2013): 23-38.
- Aróstica, Iván. «Acción de Amparo Económico. Acerca del recurrente y recurrido». *Gaceta Jurídica* N° 182 (1995): 7-14.
- Barnes, Javier. «Tres generaciones del procedimiento administrativo». *Revista de Derecho* 67 (2011): 77-108.
- Beladiez, Margarita. *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 1994.
- Bermúdez, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Santiago: Legal Publishing Chile, 2014.
- Bordalí, Andrés e Iván Hunter. *Contencioso Administrativo Ambiental*. Santiago: Editorial Librotecnia, 2017.
- Catalán, Angélica. «Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración ¿Facultad u Obligación?». *Revista de Derecho Administrativo* 1 (2007): 71-76.
- Cordero, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, 2015.
- Fernández, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental*. Santiago: Legal Publishing Chile, 2013.
- Fernández, Tomás-Ramón. «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo». *Revista de Administración Pública* 58 (1969): 49-126.
- Ferrada, Juan Carlos. «La Legitimación Activa en los Procesos Administrativos Anulatorios». En *IX Jornadas de Derecho Administrativo: La Nulidad de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno* coord. por Juan Carlos Ferrada. (Valparaíso: Universidad de Valparaíso, 2013).
- Gallardo, Enrique. *Manual de Derecho Forestal*. Santiago: Corporación Nacional Forestal, 2013.
- Pallavicini, Julio. *Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Ley N° 18.575 Interpretada*. Santiago: Editorial Legal Publishing, 2012.
- Paredes, Christian. «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600». *Revista Justicia Ambiental* 7 (2015): 33-60.
- Pierry, Pedro. «El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 2 (1978): 99-120.
- Ruiz, Miguel Ángel. «Principio Pro Actione». En *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Dir. Juan Alfonso Santamaría. Madrid: Editorial La Ley, 2010.

Valdivia, José Miguel. «Reflexiones sobre las acciones en Derecho Administrativo». En *Lo público y lo privado en el Derecho. Estudios En Homenaje Al Profesor Enrique Barros Bourie*. Coord. Juan Marín y Adrián Schopf. Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2017.

#### Jurisprudencia judicial

Corte Suprema. Rol N° 40.604-2016. 5 de enero de 2017.  
Corte Suprema. Rol N° 7.396-2016. 15 de junio de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2016. 26 de agosto de 2015.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. 28 de julio de 2017  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2014. 26 de agosto de 2017.

#### Decisiones Consejo para la Transparencia

Amparo Rol C274-10.  
Amparo Rol C172-10.  
Amparo Rol C173-10.  
Amparo Rol C174-10.  
Amparo Rol C411-10.  
Amparo Rol C126-II.  
Amparo Rol C1508-11.

#### Documentos

Segundo Tribunal Ambiental, Acta de Sesión Extraordinaria N° 35-2016, de 17 de julio de 2016.

Recibido: 4 de septiembre de 2017.

Aceptado: 16 de octubre de 2017.

Filiación institucional de los autores:  
Daniela Jara, Investigadora independiente.  
Alvaro Nuñez, Investigador independiente.