

**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



**Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA**

*Relevant aspects related to the access to the environmental justice with regard to the judicial claim of the article 17 N° 8 of the Law N° 20.600, on Environmental Courts, in the context of the Environmental Impact Assessment System*

**Iván Poklepovic**

Abogado, PUC

Máster en Derecho Ambiental, U. de Pace, Nueva York

[ivanpoklepovicm@gmail.com](mailto:ivanpoklepovicm@gmail.com)

**Resumen:** La jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema se ha pronunciado sobre una serie de materias relevantes vinculadas al acceso a la justicia ambiental en relación al reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que demuestran las limitaciones y aperturas al derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de este reclamo jurisdiccional.

El presente artículo tiene por objeto exponer los aspectos relevantes en relación al ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que la jurisprudencia ambiental ha establecido a la fecha en el contexto del SEIA, y que han incidido en el acceso a la justicia ambiental de quienes han intentado valerse de esta acción jurisdiccional para invalidar una RCA.

**Palabras clave:** Justicia ambiental, invalidación, reclamo del artículo 17 N°8, jurisprudencia.

**Abstract:** *The jurisprudence of the Environmental Courts and the Supreme Court has ruled about a series of issues related to the access to the environmental justice with regard to the judicial claim of the article 17 N° 8 of the Law of Environmental Courts that shows the limitations and improvements regarding the right to protect the due access to justice.*

*This article reviews the relevant aspects regarding the claim of the article 17 N° 8 of the Law of Environmental Courts that the environmental jurisprudence has established to this date in the context of the Environmental Impact Assessment System and that have had an impact on the access to the environmental justice for those who have tried to use this legal action to invalidate an Environmental Approval Resolution.*

**Key words:** *Environmental justice, invalidation, claim of the article 17 N°8, juris-*

*prudence.*

## **Introducción**

En el contexto del recurso de protección ambiental, los últimos años la Corte Suprema ha sostenido que para solicitar la invalidación de una resolución de calificación ambiental (en adelante, RCA) por vicios de legalidad, se debe acudir al Tribunal Ambiental por medio de la acción contenciosa administrativa del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales (en adelante, LTA).

El primer fallo de la Corte Suprema que se inclinó por una deferencia hacia los Tribunales Ambientales en este sentido fue el pronunciado con fecha 29 de abril de 2014, Rol N° 2892-2014, en recurso de protección en contra de la RCA del Proyecto Inmobiliario Costa Laguna. La Corte Suprema señaló:

“Séptimo: Que si bien la jurisprudencia de esta Corte ha validado un intenso control sustantivo de las resoluciones de calificación ambiental, no restringiéndose únicamente a aquellos casos en que éstas habían incurrido en una manifiesta ilegalidad -ocasión en que evidentemente es procedente la acción de protección- no es posible obviar que ello pudo justificarse hasta antes de que nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley N° 20.600 de 2012 creara los tribunales ambientales, pues desde que éstos se instalaron y ejercen su jurisdicción constituyen la sede natural para discutir este asunto dado los términos en que se ha planteado.

Como se sabe, la ley que creó los Tribunales Ambientales no sólo trasladó a éstos todos los asuntos contencioso administrativos en materia ambiental que se encontraban en la Ley N° 19.300, sino además aprobó una norma -artículo 17 N°8- que les permite conocer de acciones de impugnación en contra de un acto administrativo ambiental, entre ellos la resolución de calificación ambiental que apruebe un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, previo agotamiento de la vía administrativa. Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental”.

Similar razonamiento se aprecia en la sentencia de la Corte Suprema de 12 de agosto de 2014, Rol N° 17.120-2013; Rol N° 8774-2014; Rol N° 10.640-2015, y Rol N° 35.244-2016.

De esta manera, quienes carecían de legitimación activa para interponer las reclamaciones de los N° 5 y 6 del artículo 17 de la LTA y ante la imposibilidad de impugnar las RCA mediante el recurso de protección debido a la nueva jurisprudencia en la materia, comenzaron a impugnarlas a través de la invalidación del artículo 17 N° 8 de la LTA.

Conforme al artículo mencionado, quien pretende la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Am-

biental (en adelante, SEIA)<sup>1</sup>, debe iniciar, en primer lugar, un procedimiento administrativo de invalidación ante la Administración Ambiental<sup>2</sup>, a través de una solicitud de invalidación, para luego, reclamar ante el Tribunal Ambiental en contra de la resolución administrativa que se pronuncia sobre dicha solicitud, ya sea rechazándola o declarándola inadmisibles<sup>3</sup>.

De esta manera, el primer escollo que puede enfrentar un reclamante es la declaración de inadmisibilidad de su solicitud de invalidación, resolución que, en los casos sometidos al conocimiento de los Tribunales Ambientales, se ha sustentado principalmente en las siguientes causales: i) la falta de legitimación activa del solicitante de invalidación; ii) la circunstancia que la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos (en adelante, LBPA) es improcedente e inconciliable con el régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300 para impugnar la RCA; y iii) el plazo de caducidad de 2 años del artículo 53 de la LBPA, plazo que, en los casos que la solicitud de invalidación sea presentada faltando pocos días para su vencimiento, no otorgaría a la Administración un término razonable para sustanciar el procedimiento invalidatorio.

Por otra parte, de la jurisprudencia emanada de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema a la fecha, es posible advertir una serie de materias relevantes vinculadas al acceso a la justicia ambiental en relación al reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA que merecen ser analizadas, ya que demuestran las limitaciones y aperturas al acceso a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de este reclamo jurisdiccional.

En términos generales, estas materias dicen relación con los siguientes aspectos: i) la legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa; ii) la prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA; iii) la tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema; iv) la interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA; v) la improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento invalidatorio de la RCA; vi) la supuesta improcedencia de reclamar por la vía del artículo 17 N° 8 de la LTA cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación; y vii) la legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la definición de acto administrativo de carácter ambiental del inciso 2° del artículo 17 N° 8 de la LTA, este acto administrativo será regularmente la RCA del respectivo proyecto evaluado en el SEIA.

<sup>2</sup> Para los efectos de este artículo, se entenderá por Administración Ambiental tanto a las Comisiones de Evaluación como a la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, por cuanto son estos órganos los que deben calificar, en su caso, los proyectos sometidos al SEIA mediante la respectiva RCA.

<sup>3</sup> Si bien podría sostenerse que, al tenor del artículo 17 N°8 inciso 1° de la LTA, la resolución administrativa que declara inadmisibles una solicitud de invalidación no es una resolución que “resuelve” un procedimiento administrativo de invalidación, ya que no se pronuncia sobre el fondo del asunto, los Tribunales Ambientales han estado contestes en considerarla dentro de la categoría de resolución en contra de la cual es posible reclamar conforme al citado artículo.

ción de oficio administrativa.

De esta forma, el presente artículo tiene por objeto exponer los aspectos relevantes en relación al ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA que los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema han establecido a la fecha en el contexto del SEIA, y que han incidido en el acceso a la justicia ambiental de quienes han intentado valerse de esta acción jurisdiccional para invalidar una RCA.

## **1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa**

Como se señaló, en determinados casos, la Administración Ambiental ha resuelto la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación de la RCA por carecer el solicitante del interés exigido por alguno de los numerales del artículo 21 de la LBPA.

A su vez, los Tribunales Ambientales han sostenido que para iniciar un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA se debe ser parte interesada, conforme a los artículos 28 y 21 de la LBPA, es decir, titular de derechos o intereses individuales o colectivos, debidamente fundamentados.

Debe destacarse que la legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa de la RCA es distinta a la que se exige para reclamar, puesto que los Tribunales Ambientales han señalado que la legitimación activa para reclamar está establecida en el artículo 18 N° 7 de la LTA, por lo que para tener legitimación activa ante el Tribunal Ambiental basta con haber solicitado la invalidación administrativa o ser directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación<sup>4</sup>.

Como lo ha sostenido la doctrina “[...]será esencial para determinar la legitimación activa 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>5</sup>.

Tanto el Segundo Tribunal Ambiental como la Corte Suprema se han pronunciado respecto del interés exigido para interponer la invalidación administrativa, respecto de resoluciones de la Administración Ambiental que han resuelto la inadmisibilidad de solicitudes por carecer los solicitantes de dicho interés.

En las sentencias del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-10-2013 y Rol R-11-2013, se estimó que solo un interés (individual o colectivo) de carácter ambiental puede legitimar al solicitante de invalidación para iniciar un procedimiento invalidatorio, descartando los

---

<sup>4</sup> Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-10-2013, de 19 de junio de 2014, Considerando octavo, y sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-11-2013, de 26 de junio de 2014, Considerando cuarto.

<sup>5</sup> Jorge Bermúdez Soto, *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015), 540.

intereses de naturaleza pecuniaria o económica<sup>6</sup>.

La Corte Suprema, en sentencias Rol N° 21.547-2014 y Rol N° 21.993-2014, que rechazaron los recursos de casación interpuestos en contra de las señaladas sentencias, estableció los siguientes criterios sobre la legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa<sup>7</sup>:

i) Se establece una exigencia para cualquier persona, natural o jurídica, que solicite una invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental: invocar y justificar un determinado interés, que permita saber su contenido y entidad. No puede promoverse un procedimiento administrativo de invalidación si no se describe el interés. Este interés se identifica con cualquiera de las hipótesis del artículo 21 de la LBPA, descartando por tanto que el puro interés en el cumplimiento de la ley sea suficiente para promover un procedimiento invalidatorio.

ii) Se deja establecido que el interés para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental no tiene por qué ser de naturaleza puramente ambiental, aunque no se afirma claramente que es suficiente uno de tipo económico o extrapatrimonial. Esto sin perjuicio que el interés en la protección del medio ambiente también pueda

---

<sup>6</sup> Ver: Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-10-2013 y sentencia Rol R-11-2013, Considerandos decimosexto y decimoséptimo: “Por lo tanto, para determinar si SQM estaba habilitado para solicitar la invalidación de la RCA del proyecto [...], éste debió acreditar fehacientemente que le asistía la calidad de interesado conforme al artículo 21 de la LBPA. Se debe agregar que tampoco es suficiente acreditar cualquier tipo de interés individual o colectivo -conforme al artículo 21 de la LBPA- para ser legitimado activo y solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental y en particular una RCA, pues se requiere que el derecho o interés esté vinculado y limitado a aquellos que el procedimiento de evaluación ambiental resguarda. Así, el contenido sustantivo del interés y/o derechos que se invoquen en el caso concreto conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, deben relacionarse con el procedimiento respecto del cual se están invocando, lo que implica una limitación al interés o derecho pretendido. Por ende, si lo que se pretende invalidar es un acto de carácter ambiental dictado dentro de un proceso de evaluación ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente”.

<sup>7</sup> La Corte Suprema señaló: “[...] el examen de admisibilidad tendiente a evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, ha de exigir, a lo menos, la descripción del interés que mueve a la parte y el contenido que hace posible definir su entidad, presupuesto básico del todo ausente en la solicitud de invalidación en la que sólo [sic] se hizo referencia a la norma que se estimó aplicable, misma situación evidenciada en el recurso de reposición. El presupuesto recién aludido -de dotar de contenido y fundar adecuadamente el interés hecho valer-, resultaba indispensable como quiera que la solicitud invalidatoria persigue poner en movimiento un procedimiento tendiente a desvirtuar la presunción de legalidad, validez y legitimidad de que está dotado por se un acto administrativo. De cualquier modo y frente a la duda de si es posible considerar cualquier tipo de interés, es contundente la opinión en la doctrina en orden a que no se trata del mero y simple interés, como el de un ciudadano por el interés en la observancia de la legalidad; ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva. La conclusión del fallo atacado que el interés debía ser de naturaleza ambiental, desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del N° 3 del artículo 21 de la LBPA para evaluar su aplicación a la situación del reclamante, yerro que, en todo caso, carece de influencia en lo dispositivo del fallo ya que el reclamante, ni en su solicitud de invalidación ni en su reposición ni en su reclamación, dotó de contenido alguno el concepto de interés reclamado”.

justificar el inicio de un procedimiento de invalidación<sup>8</sup>.

De esta forma, la Corte Suprema delimitó los alcances de la legitimación en el procedimiento administrativo de invalidación ambiental, aclarando que en todo procedimiento administrativo invalidatorio esta exigencia debe observarse bajo los criterios de la LBPA.

Es necesario señalar que el Segundo Tribunal Ambiental acogió el estándar de interés configurado por la Corte Suprema en sentencia Rol R-73-2015, en la que, sin perjuicio de rechazar el reclamo en un caso no vinculado al SEIA<sup>9</sup>, determinó que con la presentación de la solicitud de invalidación se da inicio a un procedimiento administrativo nuevo, respecto del cual se requiere que se acredite la titularidad de un derecho o interés individual o colectivo según el artículo 21 N° 1 de la LBPA<sup>10</sup>. En concreto, el Tribunal estimó que, respecto de ciertos reclamantes personas naturales, se cumplían los requisitos necesarios para ser considerados legitimados activos para solicitar la invalidación, ya que “[...] la circunstancia de residir en una región en la que se aplicaría la excepción del artículo 3 letra h.1 inciso final del Reglamento del SEIA y la posibilidad cierta de que diversos proyectos inmobiliarios de envergadura, ubicados en una zona saturada, pudieran ser construidos sin ingresar al SEIA, lo cual podría haberles afectado directamente, constituye un fundado interés cualificado, de carácter personal, que les permitía solicitar el inicio de un procedimiento administrativo de invalidación”.

Además, en este caso, el Tribunal Ambiental rechazó la legitimación activa de otros reclamantes debido a que no existió congruencia entre el interés alegado por ellos en sede administrativa y el interés esgrimido ante el Tribunal.

De esta manera, los presupuestos básicos del interés necesario para solicitar la invalidación de la RCA han quedado definidos por la Corte Suprema, y a este criterio tendrán que atenerse los solicitantes para lograr que su solicitud sea declarada admisible y se pueda conocer el fondo de la misma.

## **2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA**

El argumento de la especialidad del régimen recursivo de la Ley N° 19.300 ha sido invariablemente esgrimido por la Administración Ambiental para descartar la aplicación de la invalidación de la LBPA para impugnar una RCA.

---

<sup>8</sup> Andrés Bordalí e Iván Hunter, *Contencioso Administrativo Ambiental* (Santiago: Editorial Librotecnia, 2017), 175-176.

<sup>9</sup> En este caso los reclamantes solicitaron la invalidación del artículo 3 letra h.1 inciso final del DS N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del SEIA, que estableció una excepción de ingreso al SEIA para ciertos proyectos inmobiliarios.

<sup>10</sup> El Tribunal en este punto sigue a Felipe Leiva, *El uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (Santiago: Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental Universidad de Chile, Lexis Nexis, 2004), 101-102.



En efecto, la Administración Ambiental constantemente sostiene que al existir un sistema recursivo especial en el SEIA, en cumplimiento del principio del orden consecutivo legal, este régimen debe prevalecer por sobre la vía general de impugnación del artículo 17 N° 8 de la LTA. Esto sería aplicable tanto para el titular del proyecto como para cualquier tercero, haya o no efectuado observaciones ciudadanas en el contexto del SEIA.

Esta posición se vería reforzada por lo indicado en el artículo 17 N° 8 inciso final de la LTA, según el cual los legitimados activos para impugnar la RCA por la vía específica de los N° 5 y 6 del artículo 17 de la LTA no cuentan con la acción del artículo 17 N° 8 de dicha ley, toda vez que ellos cuentan con una acción especial diseñada al efecto.

El principio de la preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 ha sido seguida por los Tribunales Ambientales y por la Corte Suprema, pero con un matiz fundamental: los titulares de los proyectos sometidos al SEIA y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental están excluidos del ejercicio de la acción del artículo 17 N° 8 de la LTA, ya que ellos pueden impugnar la RCA mediante los reclamos de los N° 5 y 6 de dicho artículo. Así, los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N° 8 de la LTA son los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA.

Esta postura fue confirmada por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencias Rol R-10-2013<sup>11</sup>; Rol R-11-2013<sup>12</sup>; y Rol R-109-2016<sup>13</sup>; por el Tercer Tribunal Ambiental en Rol R-5-2014<sup>14</sup>, y por la Corte Suprema en sentencias Rol N° 31.176-2016<sup>15</sup> y Rol N° 45.807-2016<sup>16</sup>.

En el caso de reclamos del artículo 17 N° 8 de la LTA que se interponen simultáneamente con los reclamos administrativos de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, la sentencia de reemplazo de la Corte Suprema Rol N° 7451-2013<sup>17</sup>, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Concesión Ruta 66: Camino de la Fruta, sostuvo *que* “[...] este Tribunal Ambiental no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación

---

<sup>11</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-10-2013, 19 de junio de 2014, Considerando decimocuarto.

<sup>12</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-11-2013, 26 de junio de 2014, Considerando decimocuarto.

<sup>13</sup> El Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-109-2016, de 22 de mayo de 2017, en el Considerando decimonoveno, sostuvo: “A juicio del tribunal, todas aquellas personas que participaron como observantes PAC debieron concurrir ante el Tribunal en virtud del artículo 17 N° 6, faltándoles, en consecuencia, a los observantes PAC que no reclamaron administrativamente un requisito de procesabilidad, por no haber agotado la vía administrativa y en el caso del reclamante PAC, por carecer de acción, derivado de la aplicación expresa del inciso final del artículo 17 N°8, razón por la cual, la reclamación será rechazada a su respecto”.

<sup>14</sup> Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-5-2014, de 14 de mayo de 2015, Considerando decimocuarto.

<sup>15</sup> Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017. Mediante esta sentencia la Corte Suprema acogió el recurso de casación en el fondo y acogió el reclamo en contra de la RCA del Proyecto Hidroeléctrico Achibueno.

<sup>16</sup> Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 06 de julio de 2017. Mediante esta sentencia la Corte Suprema acogió el recurso de casación en el fondo y acogió el reclamo en contra de la RCA del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe.

<sup>17</sup> Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014.

en la que expresamente se solicita la 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 de que se trata así lo requieren”<sup>18</sup>. La Corte Suprema agregó que “[...] ha de prevalecer aquel medio de impugnación específico previsto por el legislador (artículos 29 inciso final y 20 de la Ley N° 19.300 y artículo 17 N° 6 de la LTA) por encima de soluciones genéricas (artículo 17 N° 8 de la LTA), estatuidas únicamente para aquellas situaciones en que el acto no puede ser objeto de una impugnación determinada. Por existir en la especie una acción singular que contempla la situación de hecho en examen, forzoso es concluir que dicha vía es la que ha debido seguirse para solucionar el presente conflicto y que, por ende, el ejercicio de la acción genérica intentada no faculta a este tribunal para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado”<sup>19</sup>. Por último, la Corte Suprema señaló “[...] si el Comité de Ministros puede analizar aspectos de legalidad y de mérito de la decisión, la reclamación intentada no sólo [sic] resulta inadecuada sino que, además, no es la idónea para decidir el asunto controvertido pues el Comité de Ministros representa necesariamente la última y definitiva etapa del procedimiento administrativo, de modo que sólo [sic] una vez conocida su decisión sobre el particular tendrá cabida la intervención jurisdiccional, ya que de lo contrario la inhibición en la decisión de la autoridad administrativa supondría dejar trunco el proceso o, de si ésta emite pronunciamiento una vez dictada por el tribunal, ello podría derivar en la existencia de decisiones contradictorias emanadas de dos Poderes del Estado, escenario por completo inadmisibles y que, por lo mismo, debe ser evitado declarando la impropiidad de la vía procesal seguida en autos y, de consiguiente, el rechazo de la acción intentada”<sup>20</sup>.

El criterio de la Corte Suprema fue seguido por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia Rol R-34-2014<sup>21</sup> y en sentencia Rol R- 35-2014<sup>22</sup> y por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia Rol R-9-2014<sup>23</sup>.

En definitiva, según la jurisprudencia ambiental dominante, tiene plena aplicación el principio de la prevalencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 por sobre la vía general de reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA, lo que se traduce en dos consecuencias fundamentales:

- i) Los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental son

---

<sup>18</sup> Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014, Considerando séptimo.

<sup>19</sup> Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014, Considerando duodécimo.

<sup>20</sup> Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014, Considerando décimo tercero.

<sup>21</sup> Mediante esta sentencia se rechazó la reclamación asociada a la RCA del proyecto Central Hidroeléctrica Cuervo en atención al régimen recursivo especial del SEIA.

<sup>22</sup> Mediante esta sentencia se rechazó la reclamación de la RCA del proyecto Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago-Rancagua por aplicación de lo dispuesto en el inciso final del artículo 17 N°8 de la LTA.

<sup>23</sup> Mediante esta sentencia se rechazó la reclamación asociada a la RCA del proyecto Central de Pasada Mediterráneo, en atención al régimen recursivo especial del SEIA.

los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N° 8 de la LTA, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA, estando excluida esta posibilidad para los titulares de los proyectos y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental y,

ii) Si los reclamantes del artículo 17 N° 8 dedujeron simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N° 19.300 en contra de la RCA, el Tribunal Ambiental deberá abstenerse de conocer el fondo del asunto, debiendo rechazar la reclamación.

### **3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema**

La invalidación ha sido tradicionalmente considerada como un mecanismo de revisión de la legalidad de los actos administrativos y a la vez una potestad de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos cuando contravienen el ordenamiento jurídico. La doctrina ha sostenido que la invalidación no es un recurso administrativo<sup>24</sup>.

Sin embargo, en materia ambiental la discusión en relación a la función de la invalidación resurgió desde que el artículo 17 N° 8 de la LTA entrega competencia a los Tribunales Ambientales para conocer la reclamación en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

Fue la Corte Suprema la que, haciendo un análisis del mecanismo de impugnación del artículo 17 N° 8 de la LTA en una serie de casos, configuró la denominada tesis de la invalidación impropia.

En la sentencia Rol N° 23.000-2014<sup>25</sup>, luego en la sentencia Rol N° 11.512-2015<sup>26</sup>, y, por último, en la sentencia Rol N° 16.263-2015<sup>27</sup>, la Corte Suprema dio una fisonomía propia a la invalidación que establece el artículo 17 N° 8 de la LTA.

En estos fallos se propone un criterio de interpretación del artículo 17 N° 8 de la LTA, en relación a lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA, que permitió a la Corte Suprema distinguir entre: i) un verdadero recurso o reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, que denomina invalidación impropia, que abre un procedimiento ad-

---

<sup>24</sup> Luis Cordero Vega, *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago: Thomson Reuters, 2015), 295 y ss.

<sup>25</sup> Corte Suprema, Rol N° 23.000-2014, de 22 de abril de 2015. Voto de prevención del Ministro Pierry en el fallo que rechaza el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-16-2013, de 18 de julio de 2014, que rechazó la reclamación interpuesta en contra de la RCA del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe.

<sup>26</sup> Corte Suprema, Rol N° 11.512-2015, de 12 de mayo de 2016. Sentencia que rechaza el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2015, de 21 de julio de 2015, que conoció la reclamación en contra de la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la RCA del proyecto Piscicultura Rupancho.

<sup>27</sup> Corte Suprema, Rol R-16.263-2015, de 16 de agosto de 2016. Sentencia que acoge el recurso de casación en la forma interpuesto en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-53-2014, de 26 de agosto de 2015, y rechaza la reclamación interpuesta en contra de la RCA del Proyecto Inmobiliario Costa Laguna.

ministrativo 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 que se acoja o rechace el reclamo. Esta invalidación estaría disponible para los terceros, hayan o no intervenido en el procedimiento de evaluación ambiental y para el responsable del proyecto evaluado en el SEIA; y ii) la invalidación propiamente tal o invalidación facultad, concebida como una facultad de la Administración para invalidar sus actos dentro del plazo de 2 años contado desde la notificación o publicación del acto, de acuerdo al artículo 53 de la LBPA, con la posibilidad de reclamar ante el Tribunal Ambiental en el plazo de 30 días que establece el artículo 17 N° 8 de la LTA cuando la Administración invalida el acto impugnado. Esta invalidación facultad se encuentra excluida para el responsable del proyecto evaluado en el SEIA y para los terceros intervinientes en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental<sup>28</sup>.

En lo que constituye el componente de la tesis de la invalidación impropia que más consecuencias ha producido a los reclamantes, la Corte Suprema sostuvo, mediante una interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley N° 19.300 y de la LTA, que el plazo para ejercer esta invalidación ante la Administración Ambiental no es el de 2 años del artículo 53 de la LBPA, sino que de 30 días contado desde la publicación o notificación del acto respectivo, ya que ese es el plazo que domina tratándose de los reclamos administrativos y ante el Tribunal Ambiental.

La tesis de la invalidación impropia fue rápida y fielmente seguida por el Tercer Tribunal Ambiental -no así por el Segundo Tribunal Ambiental-, especialmente en lo relativo al plazo para interponer este recurso de invalidación.

En sentencia de Rol R-31-2016<sup>29</sup>, este Tribunal rechazó la reclamación interpuesta por comunidades indígenas en contra de la resolución de la Administración Ambiental que rechazó una solicitud de invalidación de la RCA del proyecto Modernización Ampliación Planta Arauco, debido a que los terceros no presentaron su solicitud de invalidación dentro

---

<sup>28</sup> Teniendo en consideración esta distinción, la Corte Suprema, en sentencia Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto 2016, acogiendo un recurso de casación en la forma, señaló expresamente que, habiendo la Administración Ambiental denegado la solicitud de invalidación fundada en lo establecido en el artículo 53 de la LBPA, los reclamantes no contaban con acción para reclamar ante el Tribunal Ambiental, por lo que se rechazó el reclamo interpuesto. La Corte Suprema señaló: “Así las cosas, habiéndose denegado por la autoridad el ejercicio de la facultad invalidatoria prevista en el artículo 53 de la Ley N°19.880, sólo [sic] es posible concluir que la Junta de Vecinos reclamante no contaba con recurso alguno para impugnar la indicada determinación, puesto que el mencionado artículo 53 y el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600 sólo [sic] lo conceden para el evento en que se haga uso efectivo de la invalidación-facultad con que cuenta la Administración Pública, cuyo no es el caso de autos. En consecuencia y como corolario de lo razonado, se ha de establecer que la reclamación deducida a fs. 124 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 en autos, además de haber sido denegada, recae en el ejercicio de una mera facultad de la Administración y no constituye un recurso, como parece entenderlo la reclamante”.

<sup>29</sup> Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-31-2016, de 1 de julio de 2016.

del plazo de 30 días, por lo que fue declarada extemporánea<sup>30</sup>.

Idéntico razonamiento tuvo el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia Rol R-41-2016, que rechazó la reclamación interpuesta por comunidades indígenas en contra de la resolución de la Administración Ambiental que rechazó una solicitud de invalidación de la RCA del proyecto Pulpa Textil<sup>31</sup>.

De esta manera, la tesis de la invalidación impropia ha implicado que, al menos para el Tercer Tribunal Ambiental, el plazo de los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, para solicitar la invalidación administrativa de la RCA, sea de 30 días desde la publicación de dicha resolución, descartando el plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA.

Es necesario indicar que la tesis de la invalidación impropia se opone a lo sostenido por la doctrina autorizada en la materia, que señala que el plazo para solicitar la invalidación es de 2 años contados desde la publicación o notificación del acto, haciendo aplicable lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA<sup>32</sup>. Esta sería la perspectiva más favorable para los ciudadanos al extender considerablemente la posibilidad de impugnación del acto administrativo.

Esto parece haberlo entendido la Corte Suprema, ya que, en sentencias recientes, estaría dando un giro que pareciera desechar la permanencia de la tesis de la invalidación impropia, ampliando de este modo el acceso a la justicia ambiental de los terceros ajenos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En efecto, en sentencia Rol N° 45.807-2016, que acoge un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que rechazó el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA en contra de la RCA del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe<sup>33</sup> y en sentencia Rol N° 31.176-2016, que acoge un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que rechazó el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA en contra de la RCA del proyecto Hidroeléctrico Achibueno<sup>34</sup>, la Corte Suprema sostuvo que los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental

---

<sup>30</sup> En la sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 47.629-2016, de 29 de mayo de 2017, que rechazó los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos en contra de esta sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, la Corte Suprema no se pronunció sobre la extemporaneidad de la solicitud de invalidación por cuanto el supuesto de fondo en que se sustentaba dicha solicitud no resultó efectivo.

<sup>31</sup> Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-41-2016, 3 de marzo de 2017. El Tercer Tribunal Ambiental argumentó, en el Considerando decimotercero, que “[...] una interpretación equilibrada de la normativa ambiental solo permite reconocer que en justicia el plazo para que los terceros soliciten la invalidación de una RCA es de 30 días contados desde la respectiva publicación (artículo 17 N° 8); y no el plazo de 2 años contemplado en el artículo 53 de la LBPA, como sostienen las comunidades reclamantes [...] a juicio de estos sentenciadores, un plazo de 2 años para impugnar una RCA contraría la lógica recursiva de la LTA y promueve una interpretación discordante de la legislación ambiental; produciendo, además, un desbalance entre los interesados del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, pues de otra manera se le asignaría a quienes no participaron del mismo una ventana impugnatoria desproporcionada generando una discriminación inaceptable”.

<sup>32</sup> Bermúdez, *Fundamentos...*, 538.

<sup>33</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016.

<sup>34</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016.

pueden impugnar la RCA mediante la invalidación del artículo 53 de la LBPA y en el plazo de 2 años contenido en dicho artículo, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los Tribunales Ambientales de la decisión de la autoridad a través del reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA, sea que la Administración acoja la invalidación o niegue lugar a ella<sup>35</sup>.

Se debe hacer notar, sin embargo, que en el voto en contra de la sentencia Rol N° 31.176-2016, la Ministra Sandoval y el Fiscal Subrogante señor Sáez insistieron en la aplicación de la tesis de la invalidación impropia, al sostener que la invalidación recurso del tercero recurrente -terceros que no formaron parte del procedimiento de evaluación ambiental- fue interpuesta extemporáneamente, esto es, transcurrido el plazo de 30 días.

El Segundo Tribunal Ambiental, siguiendo la línea argumental de las sentencias de la Corte Suprema de julio de 2017, en sentencia Rol R-135-2016<sup>36</sup>, estableció que, ante una solicitud de invalidación planteada conforme al artículo 53 de la LBPA, el plazo que rige el caso es el de 2 años consagrado en la norma citada, por lo que la alegación de extemporaneidad de la reclamada fue rechazada.

De este modo, la tesis de la invalidación impropia pareciera estar siendo desechada por la Corte Suprema.

Habrá que ver cómo resuelve el Tercer Tribunal Ambiental esta materia en sus próximas sentencias, ya que ha sido el único que siguió a la letra esta tesis.

#### **4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA**

La doctrina y jurisprudencia mayoritarias han sostenido que el plazo de 2 años establecido en el artículo 53 de la LBPA es un plazo de caducidad y no de prescripción, por lo cual no puede interrumpirse ni suspenderse en virtud de un reclamo efectuado dentro de su término, ya que en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del tiempo<sup>37</sup>. De esta forma, la potestad invalidatoria se encuentra limitada por un plazo de 2 años para dictar el acto de contrario imperio, lo que se sustenta en el principio de seguridad jurídica<sup>38</sup>.

Esta postura ha significado que la Administración Ambiental sostenga que la invalidación deba pedirse y ser declarada dentro del período de 2 años y haya resuelto la inadmisibilidad de varias solicitudes de invalidación por haber sido presentadas unos pocos días antes de que caduque dicho plazo, ya que, en esas condiciones, la Administración no contaría con un plazo razonable y prudente para sustanciar el procedimiento invalidatorio.

---

<sup>35</sup> Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017, Considerandos octavo y noveno, y Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017, Considerandos sexto y octavo.

<sup>36</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-135-2016, de 28 de julio de 2017.

<sup>37</sup> Gabriel Celis Danzinger, *Acto y Procedimiento Administrativo* (Santiago: Editorial El Jurista, 2015), 50.

<sup>38</sup> Jorge Bermúdez Soto, *Derecho Administrativo General* (Santiago: Legal Publishing, 2014), 170.

Este argumento de la Administración Ambiental ha sido acogido en varias sentencias de los Tribunales Ambientales que han rechazado las reclamaciones interpuestas. Así sucedió en las sentencias del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-63-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 12 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad de 2 años)<sup>39</sup>; Rol R-87-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 15 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad)<sup>40</sup>; Rol R-67-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 19 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad)<sup>41</sup> y en la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental Rol R-10-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 13 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad)<sup>42</sup>.

En todos estos casos, los Tribunales Ambientales sostuvieron que la solicitud de invalidación había sido presentada en un plazo que hacía imposible sustanciar el procedimiento invalidatorio en forma legal, es decir, que la solicitud no había sido formulada de manera eficaz, en un término acorde con las exigencias legales del procedimiento administrativo invalidatorio, por lo que la resolución de la Administración Ambiental que no acoge a trámite la solicitud de invalidación se encontraba justificada jurídicamente.

El primer pronunciamiento judicial que cuestionó duramente esta interpretación de los Tribunales Ambientales se encuentra en el voto disidente de la Ministra Egnem en la sentencia de la Corte Suprema de 12 de mayo de 2016, Rol N° 11.512-2015, donde sostuvo que “[...] la motivación del fallo impugnado en el sentido que la solicitud de invalidación fue ejercida en términos de no resultar eficaz a los fines previstos es del todo extraña al texto del artículo 53 de la LBPA, 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 período 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”.

Este voto disidente tuvo un efecto concreto en la posición de la Corte Suprema, la que, en fallos recientes, ha resuelto que la interpretación de los Tribunales Ambientales es ilegal.

Efectivamente, en sentencia de 6 de julio de 2017, Rol N° 45.807-2016 y en sentencia de 25 de julio de 2017, Rol N° 31.176-2016, la Corte Suprema señaló que el razona-

---

<sup>39</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, en reclamo en contra de la RCA del Proyecto Hidroeléctrico Achibueno.

<sup>40</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe.

<sup>41</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-67-2015, de 31 de enero de 2017, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Actualización y Reformulación Plan Intercomunal Valparaíso Satélite Borde Costero Norte.

<sup>42</sup> Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2015, de 21 de julio de 2015, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Piscicultura Rupancho.

miento de los Tribunales Ambientales es extraño al texto del artículo 53 de la LBPA, ya que implica adicionar exigencias no previstas por el legislador, por la vía de una interpretación que deja amplio margen a una discrecionalidad, que carece de sustento en la norma jurídica y que genera un alto grado de incerteza jurídica. Además, la Corte Suprema, reconociendo que el plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA es de caducidad y no de prescripción, sostuvo que “[...] ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto -que no participó en el procedimiento de evaluación ambiental- en relación a un acto de naturaleza ambiental, dentro de plazo, pero sin una anticipación suficiente para llevar a cabo el procedimiento administrativo invalidatorio dictando el acto terminal dentro de los 2 años previstos en el artículo 53 de la LBPA, determina que la Administración debe ejercer de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos -conforme al artículo 26 inciso 1° de la LBPA-, dictando una resolución fundada precisamente en tal circunstancia”. La Corte Suprema agregó que “[...] la facultad de ampliación de plazos debe ejercerse en tanto materializa el principio de impugnabilidad, participación ciudadana en materia ambiental, como asimismo implica otorgar tutela a los intereses del tercero afectado por una RCA. Así, 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>43</sup>.

Estos fallos de la Corte Suprema tienen importantes consecuencias desde el punto de vista del acceso a la justicia ambiental y a la tutela judicial efectiva para los terceros que pretenden impugnar una RCA por medio de la acción del artículo 17 N° 8 de la LTA, que se resumen en las siguientes conclusiones: i) Tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, por un tercero que no participó en la evaluación ambiental, solo es exigible que la presentación de la solicitud se realice dentro del plazo establecido en el artículo 53 de la LBPA, toda vez que en caso que la Administración considere que el plazo que le resta para proseguir con el procedimiento es insuficiente, necesariamente debe ejercer la atribución del artículo 26 de la LBPA, extendiendo el plazo, pues de otra forma se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la anticipación que cada órgano estime que razonablemente le permite la tramitación del procedimiento y, con ello, la admisibilidad de la solicitud<sup>44</sup>; y ii) La sola presentación de una solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contado desde la publicación de la RCA, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la LBPA, sin

---

<sup>43</sup> Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, 6 de julio de 2017; Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, 25 de julio de 2017, Considerando decimotercero.

<sup>44</sup> Es interesante el voto de prevención del Ministro Muñoz en estas sentencias, en el que sostuvo que el plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA es de prescripción, por lo que basta con que la solicitud de invalidación se presente dentro de dicho plazo para que éste se suspenda desde que se solicita o inicia el procedimiento invalidatorio, según el caso.



que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo que resta para el cumplimiento del plazo antes referido.

## **5. La improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de la RCA**

El acceso a la justicia ambiental y el derecho a la tutela judicial efectiva se han visto limitados por la interpretación del Tercer Tribunal Ambiental respecto a que no procederían recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación.

Así lo sostuvo en sentencia de 21 de julio de 2015, Rol R-10-2015, en un caso en que se reclamó en contra de tres resoluciones administrativas: i) la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la RCA; ii) la resolución que rechazó el recurso de reposición en contra de la resolución antedicha y iii) la resolución que rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio al recurso de reposición.

El Tribunal se declaró competente para conocer la reclamación en contra de la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la RCA, indicando que dicha resolución “[...] constituye una de las resoluciones cuya hipótesis recoge el legislador en el artículo 17 N°8, toda vez que constituye el acto que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA, que a la luz del inciso 2° del artículo 17 N° 8 constituye un acto administrativo de carácter ambiental”<sup>45</sup>.

Sin embargo, respecto de las otras dos resoluciones, el Tribunal se declaró incompetente para conocer de su reclamo, debido a que, sostuvo, “[...] el legislador, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA, ha establecido en el artículo 17 N° 8 que la reclamación ante los Tribunales Ambientales procede directamente contra la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación, no haciendo procedente la interposición de recursos administrativos ulteriores”<sup>46</sup>.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que la reclamación en contra de la resolución que declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación era extemporánea por haber sido presentada casi 8 meses después de la notificación de dicha resolución, por lo que rechazó el reclamo.

Cabe señalar que la Corte Suprema, en sentencia Rol N° 11.512-2015, conociendo del recurso de casación interpuesto en contra de esta sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, confirmó la decisión del Tribunal en cuanto a la extemporaneidad del reclamo.

Esta interpretación del Tercer Tribunal Ambiental se opone a la jurisprudencia del

---

<sup>45</sup> Tercer Tribunal Ambiental, de 21 de julio de 2015, Rol R-10-2015, Considerando decimoséptimo.

<sup>46</sup> Tercer Tribunal Ambiental, de 21 de julio de 2015, Rol R-10-2015, Considerando decimoctavo.

Segundo Tribunal Ambiental, la cual, en sentencias Rol R-10-2013<sup>47</sup> y Rol R-11-2013<sup>48</sup>, estableció que “[...] la resolución administrativa que resuelve una reposición y un recurso jerárquico en subsidio deducidos en contra de una resolución que no admite a trámite una solicitud de invalidación de una RCA, efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y, por lo tanto, es impugnabile de acuerdo al artículo 15 de la Ley N° 19.880”<sup>49</sup>.

La adopción de una u otra posición sostenida por los Tribunales Ambientales es muy relevante para los efectos del plazo para interponer la reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA, esto es, 30 días contados desde la notificación de la respectiva resolución.

Se estima que la posición del Segundo Tribunal Ambiental favorece de mejor forma el acceso a la justicia ambiental, puesto que la resolución de la Administración Ambiental que rechaza o declara inadmisibile una solicitud de invalidación es siempre susceptible de ser impugnada por medio de los recursos administrativos ordinarios que establece la LBPA, por cuanto esta posibilidad no ha sido restringida expresamente por la LTA.

En definitiva, en caso que se deduzcan dichos recursos administrativos, el plazo para reclamar debería empezar a contarse desde que se notifique la resolución administrativa que se pronuncia sobre el último de los recursos que haya sido deducido.

## **6. La supuesta improcedencia de reclamar cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación**

El acceso a la justicia ambiental y el derecho a la tutela judicial efectiva se han visto, asimismo, limitadas por la interpretación del Segundo Tribunal Ambiental, que ha sostenido que, encontrándose pendiente de resolución un recurso administrativo interpuesto en contra de la resolución administrativa que declara inadmisibile una solicitud de invalidación, no es posible reclamar ante el Tribunal Ambiental.

Esta posición fue expuesta por dicho Tribunal en sentencia de 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, que rechazó un reclamo en contra de la RCA del proyecto Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago Rancagua.

En esta causa, el Tribunal resolvió que “[...] en cuanto a la solicitud de invalidación presentada por las señoras Valentina Durán Medina y Lorena Lorca Muñoz, se encontraba pendiente un recurso de reposición administrativo, al momento de presentar la reclamación

---

<sup>47</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-10-2013, de 19 de junio de 2014, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Ampliación Planta Producción de yodo Soledad.

<sup>48</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-11-2013, de 26 de junio de 2014, en reclamo en contra de la RCA del proyecto Trazado de Agua a Chiquiquiray.

<sup>49</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-11-2013, de 26 de junio de 2014, Considerando sexto.

ante el tribunal. Al respecto, según lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 54 de la Ley N°19.880 ‘interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada’. Por ello, es posible concluir que no era procedente que las reclamantes ocurrieran al Tribunal Ambiental<sup>50</sup>. Agregó el Tribunal que “[...] habiéndose impugnado en sede administrativa la decisión de la autoridad, en virtud del inciso 1° del citado artículo 54, este tribunal no es competente para conocer de esta reclamación”<sup>51</sup>.

Esta sentencia es criticable porque lo cierto es que el artículo 54 de la LBPA establece que la interposición de un recurso administrativo posterga el ejercicio de la vía judicial a la resolución previa de la vía administrativa, estableciendo la posibilidad de que concluida la tramitación del recurso administrativo el interesado accione procesalmente ante la magistratura jurisdiccional competente. Además, interpuesto el recurso administrativo, se interrumpe el plazo para ejercer la vía judicial, en tanto no se resuelva la vía administrativa, lo que permite que el interesado recurra posteriormente a la instancia jurisdiccional una vez concluida la reclamación administrativa, puesto que el plazo de prescripción de la acción judicial empieza a correr solo a partir de la finalización del procedimiento administrativo<sup>52</sup>.

Así lo entendió, por lo demás, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, que en sentencia Rol N° 2-2016, se pronunció respecto de una apelación en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-99-2016<sup>53</sup>, que resolvió declarar, por manifiesta incompetencia, la inadmisibilidad del reclamo en contra de una resolución administrativa que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la RCA del proyecto Planta Recuperadora de Metales, conforme al inciso 1° del artículo 54 de la LBPA<sup>54</sup>. La I. Corte señaló “[...] que la presentación de recursos administrativos pendientes, no le impide al Tribunal Ambiental pronunciarse acerca de un reclamo ambiental, sino que posterga su conocimiento hasta mientras no se resuelvan los referidos recursos, evento que lo habilita para resolver conforme a derecho sobre el citado reclamo”. En consecuencia, la I. Corte revocó la resolución de 12 de abril de 2016 y, en su lugar, resolvió que el Segundo Tribunal Ambiental debe pronunciarse conforme a derecho en la oportunidad procesal correspondiente.

En consecuencia, no procede que el Tribunal Ambiental se declare incompetente cuando existen recursos administrativos ordinarios pendientes en contra de la resolución reclamada, ya que, en esos casos, el Tribunal Ambiental deberá esperar que dichos recursos

---

<sup>50</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014, de 18 de febrero de 2016, Considerando centésimo cuadragésimo tercero.

<sup>51</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014, de 18 de febrero de 2016, Considerando centésimo cuadragésimo cuarto.

<sup>52</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° 13.188, 13 de marzo de 2009.

<sup>53</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-99-2016, de 12 de abril de 2016.

<sup>54</sup> La posibilidad de apelar de una resolución del Tribunal Ambiental que declara inadmisibile un reclamo se encuentra establecida en el artículo 26 inciso 1° de la LTA.

se resuelvan para darle tramitación a la reclamación.

## **7. La legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación de oficio**

Los Tribunales Ambientales han sostenido que la legitimación activa para reclamar de acuerdo al artículo 17 N° 8 se encuentra establecida en el artículo 18 N° 7 de la LTA<sup>55</sup>.

Al respecto, la doctrina ha señalado que “[...] será esencial para determinar la legitimación activa en esta acción, la aplicación del artículo 21 de la LBPA, que define los sujetos 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>56</sup>.

Además, haciendo extensivo el concepto de directamente afectado que contempla el artículo 18 N° 3 de la LTA a propósito de la legitimación activa para reclamar en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (artículos 17 N° 3 de la LTA y 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente), la doctrina ha sostenido que “[...] se debe descartar que la norma considere sólo [sic] como legitimado activo al titular de un derecho, toda vez que la ley no exige una lesión, que presupone un derecho, sino sólo [sic] que sea afectado directamente. En tal sentido, la persona afectada puede contar con un interés en el acto administrativo, el que pretende que sea dejado sin efecto con su reclamación ante el Tribunal. Sin embargo, se debe tratar de un interés directo, ello limitará desde luego a aquellas posiciones jurídicas más alejadas de los efectos de la actuación [...]”<sup>57</sup>.

El Segundo Tribunal Ambiental, en sentencias Rol R-10-2013 y Rol R-11-2013, se refirió a la segunda hipótesis de legitimación activa que consagra el artículo 18 N° 7 de la LTA, esto es, a la de un reclamante que alega ser directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos señalados, se reclamó en contra de la resolución de la Administración Ambiental que puso término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio, resolviendo no invalidar las RCA cuestionadas.

El Tribunal rechazó las reclamaciones y no se pronunció sobre el fondo, estableciendo que el reclamante carecía de legitimación activa para reclamar debido a que no podía considerarse directamente afectado por la resolución impugnada, ya que no acreditó la 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

---

<sup>55</sup> Conforme a esta norma, pueden intervenir como partes en el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA, los solicitantes de la invalidación administrativa y los directamente afectados por la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación.

<sup>56</sup> Bermúdez, *Fundamentos...*, 540.

<sup>57</sup> Bermúdez, *Fundamentos...*, 532.

contempladas en la respectiva RCA”, criterio que ya fue recogido por este Tribunal en la sentencia Rol R-6-2013<sup>58</sup>, al señalar que: “De esta manera, si las resoluciones sancionatorias de la SMA no se han ajustado a la ley, los reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, los titulares de los intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretendía proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, sin duda deben ser considerados como directamente afectados”<sup>59</sup>.

De lo anterior se concluye que, según la jurisprudencia expuesta, para que una persona tenga legitimación activa en el reclamo del artículo 17 N° 8 en caso que no haya sido solicitante de la invalidación administrativa, debe acreditar la afectación de 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 contempladas en la respectiva RCA que se impugna.

### **Conclusiones**

En este artículo se han expuesto los principales aspectos vinculados al acceso a la justicia ambiental de los reclamantes del artículo 17 N° 8 de la LTA, de acuerdo a la más reciente jurisprudencia ambiental emanada tanto de los Tribunales Ambientales como de la Corte Suprema.

Si bien se han destacado ciertas limitaciones al derecho a la tutela judicial efectiva de los terceros que intentan valerse de esta vía judicial para invalidar una RCA que puede afectarles sus derechos o intereses, también se ha relevado la reciente jurisprudencia ambiental que tendería a ampliar el acceso a la justicia ambiental para los reclamantes, principalmente aquellos terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto que pretenden impugnar por vicios de legalidad de la RCA<sup>60</sup>.

Asimismo, la reciente jurisprudencia ambiental ha aclarado algunos aspectos claves de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA que en un principio parecían controversiales como, por ejemplo, en lo relativo a la función de la invalidación del artículo 53 de la LBPA y la tesis de la invalidación impropia caracterizada por la Corte Suprema.

De esta manera, de lo primero que tendrán que preocuparse los terceros solicitantes de la invalidación de una RCA es de describir, de dotar de contenido y fundar el interés necesario, conforme al artículo 21 de la LBPA, para intentar la invalidación administrativa, con el fin de sortear la valla de la admisibilidad de su petición. Este interés deberá ser con-

---

<sup>58</sup> Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-6-2013, de 3 de marzo de 2014.

<sup>59</sup> Segundo Tribunal Ambiental Rol R-10-2013 y Rol R-11-2013, Considerando vigésimo séptimo.

<sup>60</sup> De acuerdo a la jurisprudencia dominante, los titulares de los proyectos sometidos al SEIA y los terceros participantes en el procedimiento de evaluación ambiental no tendrían a su disposición el reclamo del artículo 17 N° 8, debido a la primacía del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300 y a lo establecido en el inciso final del artículo 17 N° 8.

gruente con el sostenido en el reclamo.

Además, si los reclamantes del artículo 17 N° 8 quieren ver su reclamación resuelta en el fondo, deberán evitar interponer simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N° 19.300 en contra de la RCA, en atención a la prevalencia del sistema recursivo especial de dicha ley por sobre el reclamo del artículo 17 N° 8 de la LTA.

En cuanto a la invalidación impropia, se puede constatar que la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema descartaría esta tesis, al sostener que los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental pueden impugnar la RCA mediante la invalidación del artículo 53 de la LBPA y en el plazo de 2 años contenido en dicho artículo, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los Tribunales Ambientales de la decisión de la Administración, sea que acoja la invalidación o niegue lugar a ella<sup>61</sup>. Es decir, se desecha el plazo de 30 días que en su momento se interpretó en las sentencias de la Corte Suprema Rol N° 23.000-2014, Rol N° 11.512-2015 y Rol N° 16.263-2015 y que siguió el Tercer Tribunal Ambiental, plazo que, en todo caso, no se encuentra establecido en ninguna norma legal.

Asimismo, de acuerdo a los más recientes fallos de la Corte Suprema, al solicitante de invalidación solo le es exigible que presente su solicitud dentro del plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA, ya que en caso que la Administración considere que el plazo que le resta para proseguir con el procedimiento invalidatorio es insuficiente, necesariamente debe ejercer la atribución de la extensión del plazo, debiendo pronunciarse sobre el fondo de la solicitud.

Por otra parte, en caso que el solicitante de invalidación deduzca recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve su solicitud, el plazo para reclamar debería empezar a contarse desde que se notifique la resolución administrativa que se pronuncia sobre el último de los recursos que haya sido deducido, siendo improcedente, además, que el Tribunal Ambiental se declare incompetente cuando existen recursos administrativos ordinarios pendientes, ya que, en esos casos, el Tribunal Ambiental deberá esperar que dichos recursos se resuelvan para darle tramitación a la reclamación.

Finalmente, en el caso que un reclamante alegue haber sido afectado directamente por la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de una RCA, para efectos de su legitimación activa deberá acreditar la afectación de 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 contempladas en la respectiva RCA.

Sería deseable que la reciente jurisprudencia ambiental reseñada pueda consolidarse porque ello, además de otorgar mayor certeza jurídica en el ejercicio de la acción del artículo 17 N° 8 de la LTA, contribuiría a ampliar el acceso ciudadano a la justicia ambiental y el derecho a la tutela judicial efectiva, uno de los objetivos de la instauración de la nueva ju-

---

<sup>61</sup> Esta posición es confirmada en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 109-2016, de 22 de mayo de 2017, que acoge el reclamo interpuesto.

dicatura ambiental.

## Bibliografía

### Libros y artículos

- Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Santiago: Legal Publishing, 2014.
- Bermúdez Soto, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.
- Bordalí, Andrés e Iván Hunter. *Contencioso Administrativo Ambiental*. Santiago: Editorial Librotecnia, 2017.
- Leiva Salazar, Felipe. *El uso de la Invalidez Administrativa de la Ley N°19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago: Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental Universidad de Chile, Lexis Nexis, 2004.
- Cordero Vega, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- Celis Danzinger, Gabriel. *Acto y Procedimiento Administrativo*. Santiago: Editorial El Jurista, 2015.

### Normas

- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994.
- Ley N°19.880, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, 22 de mayo de 2003.
- Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, de 26 de enero de 2010.
- Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales, 28 de junio de 2012.

### Jurisprudencia judicial

- Corte Suprema. Rol N° 2892-2014. 29 de abril de 2014.
- Corte Suprema. Rol N° 7451-2013. 26 de junio de 2014.
- Corte Suprema. Rol N° 17.120-2013. 12 de agosto de 2014.
- Corte Suprema. Rol N° 8774-2014. 21 de agosto de 2014.
- Corte Suprema. Rol N° 21.547-2014. 6 de abril de 2015.
- Corte Suprema. Rol N° 21.993-2014. 6 de abril de 2015.
- Corte Suprema. Rol N° 23.000-2014. 22 de abril de 2015.
- Corte Suprema. Rol N° 10.640-2015. 10 de noviembre de 2015.
- Corte Suprema. Rol N° 11.512-2015. 12 de mayo de 2016.
- Corte Suprema. Rol N° 16.263-2015. 16 de agosto de 2016.
- Corte Suprema. Rol N° 35.244-2016. 5 de septiembre de 2016.
- Corte Suprema. Rol N° 47.629-2016. 29 de mayo de 2017.
- Corte Suprema. Rol N° 45.807-2016. 06 de julio de 2017.
- Corte Suprema. Rol N° 31.176-2016. 25 de julio de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-6-2013. 03 de marzo de 2014.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-10-2013. 19 de junio de 2014.

Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-11-2013. 26 de junio de 2014.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-34-2014. 02 de julio de 2015.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-35-2014. 18 de febrero de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-99-2016. 12 de abril de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-63-2015. 21 de abril de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-87-2015. 17 de junio de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-73-2015. 08 de noviembre de 2016.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-67-2015. 31 de enero de 2017.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017.  
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. 28 de julio de 2017.  
Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-9-2014. 30 de abril de 2015.  
Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-5-2014. 14 de mayo de 2015.  
Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-10-2015. 21 de julio de 2015.  
Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-31-2016. 01 de julio de 2016.  
Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-41-2016. 03 de marzo de 2017.  
Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N° 2-2016. 1 de julio de 2016.

#### Jurisprudencia administrativa

Contraloría General de la República. Dictamen N° 13.188. 13 de marzo de 2009.

Recibido: 6-9-2017

Aceptado: 7-10-2017