

ENTENDIENDO LA REGLA GENERAL DE LA INVALIDACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL: MÁS ALLÁ DE LA INVALIDACIÓN IMPROPIA

A PROPER UNDERSTANDING OF THE ENVIRONMENTAL ACT'S INVALIDATION
GENERAL RULE

Diego Lillo Goffreri

Abogado Universidad de Chile
Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos,
Universidad Diego Portales
Profesor de la Clínica de Justicia Ambiental
de la Universidad Diego Portales
Coordinador de Litigios ONG FIMA
lillo@fima.cl

Antonia Berríos Bloomfield

Abogada Universidad de Chile
ONG FIMA
berrios@fima.cl

RESUMEN: Desde la dictación de la Ley N° 20.600, la jurisprudencia y la doctrina han ido estableciendo los límites y formas del derecho procesal ambiental. Particularmente en relación a la oscura redacción del artículo 17 N° 8, se ha desarrollado la teoría de la invalidación impropia. Esta teoría busca armonizar los diferentes recursos disponibles para someter determinados asuntos a la competencia de los tribunales ambientales. Sin embargo, algunos fallos recientes han ampliado su aplicación a otros asuntos más allá de los que le dieron origen.

Esta aplicación amplia es un error y amerita la realización de ciertas distinciones. La “invalidación impropia” no es la regla general de la invalidación de actos administrativos de carácter ambiental, ya que continúan vigentes las reglas generales para las que no es necesario aplicar la pretendida distinción.

PALABRAS CLAVE: Invalidación administrativa, invalidación impropia, acto administrativo de carácter ambiental, jurisprudencia.

ABSTRACT: Since Law N° 20.600, jurisprudence and doctrine has started a process to establish the content of the procedural environmental law.

Specially, regarding the awkward wording of the article 17 N° 8 of the abovementioned law, they've developed the "sui generis invalidation theory" or, as it is known in Spanish, "teoría de la invalidación impropia". This theory pretends the alignment of the different legal actions available to put determined issues under the knowledge of the Environmental Courts. Nevertheless, some recent rulings have misinterpreted this theory, giving it a wider appliance, reaching more issues than it should reach.

The wide appliance of this theory is a misconception and merits some distinctions to be established: This "sui generis" invalidation rule theory must not be understood as the general rule, being the traditional invalidation rule referred to in article 53 of the Law 19.880, still applicable to certain administrative acts.

KEYWORDS: Administrative act invalidation, sui generis invalidation, environmental administrative act, jurisprudence.

1. INTRODUCCIÓN

La invalidación administrativa en materia ambiental y su posterior reclamo judicial en el marco de la Ley N° 20.600 han dado lugar a una profusa discusión en el derecho ambiental chileno. Su alcance, si bien se encuentra mejor definido hoy que al tiempo de la dictación de dicha ley, está lejos de estar completamente claro. En este escenario, han sido la jurisprudencia y la doctrina las que han definido los términos en que se armoniza la institución de la invalidación con el resto de la normativa ambiental¹.

Para resolver, en particular, el conflicto generado por la posibilidad de iniciarse procedimientos administrativos de invalidación junto a otras formas de impugnación de resoluciones de calificación ambiental (RCAs) y de las resoluciones que resuelven la revisión de RCAs, se introdujo la teoría de la invalidación impropia. Esta teoría de origen jurisprudencial sostiene que, en realidad, la invalidación a la que se refiere la Ley N° 20.600 en su artículo 17 N° 8 es un recurso de ilegalidad, razón por la que su interposición se restringiría a un plazo de treinta días, armónico con los demás recursos.

Pero lo cierto es que, al existir más actos administrativos de carácter ambiental que no son la RCA, la invalidación tiene un alcance mucho más

¹ Un buen estado del arte en la materia resulta el artículo de BARROS y VALDIVIA (2020).

amplio que aquel considerado para la elaboración de la teoría en comento. El presente artículo pretende responder si es correcto o no aplicar la teoría de la invalidación impropia a todos los actos de carácter ambiental, a la luz de una interpretación sistemática e histórica adecuada.

Para continuar desarrollando el concepto y alcance de la potestad invalidatoria de la Administración de una forma armónica con la letra de la ley, la intención del legislador y los principios que inspiran nuestro derecho ambiental, es necesario detenerse ante esta evolución y efectuar las distinciones necesarias para situar correctamente la discusión y evitar que la interpretación se extienda a ámbitos en los que no es requerida ni bienvenida.

En particular, determinadas sentencias del último tiempo han aplicado la teoría de la invalidación impropia en casos en los que su aplicación no se justificaba², distorsionando el rol de la invalidación como la norma de clausura del sistema de acciones de los tribunales ambientales. Como se intentará aclarar en este texto, las soluciones propuestas por la teoría de la invalidación impropia no son aplicables a la invalidación de cualquier acto administrativo de carácter ambiental, sino que únicamente a las resoluciones de calificación ambiental³ y las resoluciones que resuelven procesos de revisión de RCAs, dictadas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Para exponer lo anterior, este artículo examinará brevemente la invalidación administrativa en materia ambiental, los problemas interpretativos que dieron lugar a la teoría de la invalidación impropia, los argumentos para sostener que resulta erróneo aplicar esta teoría a la invalidación de los demás actos administrativos de carácter ambiental diferentes de los ya señalados, y, por último, cuál debiese ser la regla general aplicable al plazo de que disponen los interesados para solicitar la invalidación a la que se refiere el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

² Las más recientes son la sentencia de la Excm. Corte Suprema, “Stipicic Escauriaza con Director Ejecutivo SEA” (2020), y la sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, “Quirquitripay Antiman con Fisco” (2020).

³ En razón del diseño procedimental del Sistema Evaluación de Impacto Ambiental, cuando hablamos de RCA nos referimos a la resolución dictada por las Comisiones de Evaluación o el Director Regional, así como a aquella dictada por el Comité de Ministros o el director ejecutivo, en los casos en que ha habido reclamaciones administrativas en contra de la RCA, dado que, cuando existe la segunda, es el acto terminal del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

2. LA INVALIDACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

2.1. La invalidación en materia administrativa y la incorporación de la reclamación judicial en la Ley N° 20.600

La invalidación administrativa debe ser entendida como aquella potestad con la que cuenta la Administración para dejar sin efecto un acto que, en apariencia válido, adolece de un vicio de legalidad que amerita su invalidación⁴. Su regulación se encuentra en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado, que señala:

“Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Como se lee de la disposición citada, el acto susceptible de invalidación es aquel contrario a derecho. Esta potestad puede ser ejercida por la Administración tanto de oficio como a petición de parte, debiendo ejercerse dentro de los dos años contados desde su notificación o publicación.

En el año 2012, la dictación de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales introdujo un importante cambio sobre lo que hasta entonces era la tutela jurisdiccional de los actos de la Administración en materia ambiental. Dentro de sus más relevantes innovaciones encontramos la competencia que se le otorgó a los tribunales ambientales, jurisdicción especializada en esta materia, para conocer de la impugnación de las resoluciones que resuelvan un procedimiento de invalidación de un acto administrativo seguido adelante de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Esta competencia se otorgó mediante la incorporación del artículo 17 N° 8, que reza:

⁴ MARÍN (2020), pp. 45-60.

“Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

[...]

8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contados desde la notificación de la respectiva resolución.

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

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

El sentido literal de esta norma es dotar de competencia a los tribunales ambientales para materializar el control jurisdiccional de la Administración en materia ambiental, mediante la creación de un recurso de reclamación especial que permite a los administrados reclamar de la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación iniciado en conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya sea que el acto resulte invalidado o no.

2.2. Actos de carácter ambiental

Para un correcto entendimiento de la aplicación de esta norma en esta materia, la primera cuestión que debe aclararse al enfrentar su estudio es qué entenderemos por un acto de carácter ambiental. De acuerdo a la letra de la disposición, actos de carácter ambiental serán aquellas decisiones for-

males emitidas por determinados órganos de la Administración del Estado⁵ que tengan competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos. La definición, si bien discutible en su amplitud, permite señalar que el ordenamiento se inclinará por una definición más amplia que estrecha, considerando que los instrumentos de gestión ambiental no se encuentran definidos tampoco en forma estricta por la ley⁶. De todas formas, para cualquier intérprete es dable afirmar que las RCAs son actos con tal carácter, así como también reconocer que no son los únicos actos que pueden encontrarse en esta categoría.

A su lado, podemos encontrar otros actos que típicamente serán de carácter ambiental, como los que sean dictados por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) al resolver una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) o la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), ya que las consecuencias ambientales de dichos actos son innegables. En un espectro más lejano al núcleo, pero no por eso fuera de la categoría, podemos encontrar los actos mediante los cuales diferentes ministerios disponen de los bienes nacionales de uso público con valor ambiental o autorizan actividades que no ingresan al SEIA pero que requieren satisfacer normativa que, por sus objetivos, existe para proteger el medio ambiente. En este lugar encontramos a las autorizaciones sanitarias para, por ejemplo, operar sistemas de disposición de residuos y actos administrativos en el contexto de una Evaluación Ambiental Estratégica. En definitiva, sin forzar el concepto ni haciendo un catálogo demasiado exhaustivo, es posible encontrar múltiples actos de carácter ambiental diferentes de las RCAs.

⁵ De acuerdo al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, serán los órganos de la Administración del Estado señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica de Bases de la Administración del Estado, que dispone: “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

⁶ PAREDES (2015), p. 53. Lo anterior, todavía más evidente si se considera que el legislador ha previsto medios de impugnación formales directos para esos instrumentos de gestión ambiental.

3. LOS PROBLEMAS INTERPRETATIVOS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA INVALIDACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Hasta aquí, todo lo relativo a la aplicación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 puede considerarse medianamente claro. Sin embargo, las disposiciones referidas conllevan dos interrogantes particulares que han incidido en el origen de, probablemente, la más legendaria de las discusiones en el marco del derecho procesal ambiental chileno: sobre el plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo y sobre la posibilidad de invalidar las resoluciones de calificación ambiental.

3.1. El cómputo del plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo

La primera interrogante, que parecería no implicar mayores complicaciones, dice relación con el plazo que le asiste al interesado para solicitar la invalidación de un acto administrativo. Ello, porque la norma del artículo 53 de la Ley N° 19.880 regula, primero, que la potestad invalidatoria tiene un plazo de caducidad de dos años; segundo, algunas reglas especiales sobre el procedimiento que se debe llevar a cabo para aplicar dicha atribución (en particular, la audiencia del interesado), y, tercero, que dicho procedimiento puede ser promovido de oficio o a petición de parte. Sin embargo, respecto de este último elemento, ni dicha norma ni ninguna otra señalan cuál sería el plazo para que el interesado promueva el procedimiento solicitando la invalidación de un acto.

Esta complicación no tiene una solución clara, por dos particularidades normativas: la potestad invalidatoria, al extinguirse por caducidad, no admite una interrupción del término de dos años, como sería en el caso de una prescripción, por lo que la solicitud de invalidación no tiene efecto sobre el término de caducidad y este correría paralelamente al procedimiento, hasta su extinción o hasta la dictación de la resolución que ponga fin al procedimiento, lo que ocurra primero. Hasta acá, el problema podría solucionarse con la aplicación de un estándar de diligencia del solicitante, quien debiese ingresar su solicitud de invalidación contando un plazo “razonable” para que la Administración tramite el procedimiento respectivo y tome una decisión terminal, recursos administrativos incluidos; todo sin que concluya el término de dos años para la aplicación de la potestad invalidatoria.

Sin embargo, esta solución no es suficiente por la segunda particularidad que enunciábamos: la Administración no está sujeta a plazos fatales, según lo entiende la doctrina administrativista y la mayor parte de la jurisprudencia en la materia, debido a la existencia de la norma del silencio administrativo⁷. Ello implicaría que la sanción, en caso de que se exceda el límite legal de extensión de un procedimiento administrativo –seis meses, según el artículo 27 de la Ley N° 19.880–, sería responsabilidad funcionaria, pero debido a que el silencio administrativo es una herramienta de uso exclusivo del interesado (y aun siendo usada, la certificación correspondiente no se emite de forma automática), no existe una obligación propiamente tal para el órgano administrativo. Así, aun en el caso de un interesado con la máxima diligencia, que ha solicitado la invalidación dentro de los dos años y con tiempo suficiente para tramitar un procedimiento de extensión máxima de seis meses, podría perfectamente la Administración dejar pasar el tiempo sin emitir un acto terminal, hasta que su potestad invalidatoria caduque, forzando la conservación de acto cuya invalidación se solicitó.

Frente al problema que significa que la diligencia no sea un estándar confiable del cual derivar una regla, en tanto la diligencia del interesado no tiene efecto legal alguno sobre el comportamiento de la Administración, parte de la jurisprudencia ha reaccionado inclinándose por la idea de que, en efecto, el interesado no tiene en la ley un plazo distinto a los dos años de caducidad de la potestad invalidatoria, para solicitar la invalidación de un acto administrativo, siendo deber de la Administración tramitar un procedimiento completo, usando la atribución de ampliar los plazos si fuese necesario:

En su fallo causa Rol N° 31176-2016, sobre el Proyecto Hidroeléctrico Achibueno, la Corte Suprema señaló:

“Quinto: Que, en consecuencia, al haberse presentado la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años previstos en la ley, era improcedente que el Servicio de Evaluación Ambiental la declarará inadmisibles, sin hacer uso de sus facultades para extender los plazos, circunstancia que impidió que la autoridad emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la nulidad solicitada, por lo que corresponde acoger la reclamación, debiendo el órgano reclamado proceder al análisis de fondo omitido, según se dirá en lo resolutivo”.

A la vez, en su sentencia causa Rol N° 45807-2016, sobre el proyecto Piscicultura Río Calcurrupe, reiteró:

⁷ Un extenso análisis sobre el particular se puede encontrar en CORDERO (2011).

“Décimo Quinto: Que, en el caso concreto, la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N°0725 de 14 de agosto de 2013, publicada el 3 de septiembre del mismo año, fue presentada al Servicio de Evaluación Ambiental el 13 de agosto de 2015, en circunstancias que el término de 2 años del artículo 53 de la Ley N°19.880 vencía a la medianoche del día 2 de septiembre del mismo año. En consecuencia, restaban 15 días hábiles administrativos antes de que operara la caducidad. Esta situación hacía imperativo el ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos, que permitiera al Servicio de Evaluación Ambiental emitir un pronunciamiento de fondo sobre el vicio de nulidad que estaba siendo planteado por el administrado. Por el contrario la autoridad ambiental se excusa de resolver la petición sobre la base de haber caducado la potestad invalidatoria, en circunstancias que su ejercicio fue requerido antes que operara la extinción, que se verificó solamente por la omisión del órgano en ampliar el plazo de resolución”.

Otra solución posible es entender que el acto que no ha podido ser invalidado por haber caducado la potestad invalidatoria, independiente de la imposibilidad de la autoridad administrativa de invalidarlo, derechamente sea conservado o dejado sin efecto por el Tribunal Ambiental en el marco de un control de legalidad posterior, ya que su atribución invalidatoria, regulada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, no se encuentra determinada por la del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sino por el resultado del juicio al que pertenece la sentencia en que dicha atribución se aplica.

Ello habilitaría a que, en primer lugar, no obstante la potestad invalidatoria se encuentre caducada, la imposibilidad de anular el acto no sea un obstáculo para que se sustancie el procedimiento de invalidación de forma completa, pues su resultado será siempre controlable ante el tribunal respectivo, y, en segundo lugar y de mucho mayor importancia, impide que subsistan actos administrativos ilegales, permitiendo su revisión por los tribunales ambientales aun cuando hubiera caducado la potestad invalidatoria de la Administración.

3.2. La aplicación de la invalidación a un acto administrativo en particular: la resolución de calificación ambiental

Las dificultades expuestas hasta acá pueden ser vistas como comunes a la institución de la invalidación en la Ley N° 19.880, haciendo la prevención que el análisis se ha realizado sobre la práctica y jurisprudencia de

los tribunales ambientales y la Corte Suprema en materia ambiental. Sin embargo, a ellas se le suma una dificultad adicional específica del estatuto jurídico ambiental, a propósito de la introducción de la Ley N° 20.600, como ya hemos dicho, el numeral 8° del artículo 17 de dicha ley.

En el universo total de actos administrativos alcanzados por la regulación de la Ley N° 19.880 (que de forma principal o supletoria alcanza prácticamente todos los actos que emanan de la Administración), cabe preguntarse: ¿por qué es un problema la invalidación de la RCA? ¿Qué de especial tiene la RCA como acto administrativo que ha significado el derramamiento de tanta tinta?

Curiosamente, si se indaga en la literatura especializada y en la jurisprudencia, el único acto administrativo de todo el universo de aquellos regulados por la Ley N° 19.880 que concita este nivel de conflicto en la aplicación de esta institución de carácter general es la RCA. Tener esto en cuenta es relevante, pues demuestra que el problema que convirtió a la RCA en un acto administrativo tan “especial” no está en la potestad invalidatoria, no está en la normativa de la Ley N° 19.880, sino que deriva de una mala técnica legislativa en la Ley N° 20.600 sobre Tribunales Ambientales.

Se puede decir, sin mayores sobresaltos, que lo que hace desde un primer momento la norma del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, tal como su título lo anuncia, es otorgar competencia especial al Tribunal Ambiental para conocer de la impugnación del acto que termina un procedimiento administrativo de invalidación, cuando el acto administrativo que ha motivado tal procedimiento es un acto de carácter ambiental. Esto es, la disposición citada no introduce ninguna alteración a las reglas contenidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, aparte de fijar una competencia especial para los tribunales ambientales, en circunstancias que el artículo 53 habla de forma genérica sobre la competencia que tienen “Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario” para conocer de la impugnación del acto que concluye el procedimiento de invalidación.

Aquí no hay ninguna sorpresa: el artículo 53 establece una competencia genérica para la impugnación del acto terminal del procedimiento de invalidación, que la Ley de Tribunales Ambientales concreta en el numeral 8° del artículo 17 respecto de los actos administrativos de carácter ambiental, lo que está en línea con el principio de impugnabilidad del artículo 15 de la Ley N° 19.880, según el cual son impugnables los actos terminales y los

actos trámite que terminen el procedimiento o que produzcan indefensión al interesado. Y así como no hay sorpresa alguna, tampoco hay lugar para hacer una distinción entre actos para determinar las reglas aplicables a su impugnación.

Sin embargo, al llegar al inciso final del numeral 8° del artículo 17 es donde la norma se torna confusa:

“En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

La disposición transcrita señala que la regla de la reclamación en contra de un acto que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación se altera en los casos de los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y establece un límite adicional a la potestad invalidatoria, distinto a la caducidad, que es la imposibilidad de ejercerla una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o que hayan transcurrido los plazos para interponer tales recursos. Volveremos sobre esto más adelante.

A partir de lo dispuesto en dicho inciso –y de las profusas discusiones sostenidas por los litigantes con ocasión de su aplicación por parte de los tribunales ambientales–, como ya se adelantaba, la jurisprudencia ha elaborado la “teoría de la invalidación impropia”⁸, que, en oposición a la invalidación “propia”, sería una acción creada especialmente para la invalidación de RCAs y que tiene un plazo distinto de aquel señalado para la invalidación administrativa o propiamente tal.

En efecto, la regla que impone la teoría de la invalidación impropia de los treinta días posteriores a la dictación del acto para efectuar la solicitud de invalidación, proviene directamente de la redacción confusa del inciso final del numeral 8), pues obliga al interesado a abrir dicho procedimiento administrativo antes de que se resuelvan los recursos administrativos y

⁸ La teoría nace en el voto de prevención del ministro Sr. Pierry en la sentencia dictada por la Excm. Corte Suprema en “Marila Rosicler Castillo Pitripán con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2015) y se consolidó en los fallos de las causas “Junta de Vecinos Maitencillo con SEA” (2016) y “Sucesión Quiñimil Pirul con COEVA VIII” (2017), también de la Excm. Corte Suprema.

jurisdiccionales y, sobre todo, antes de que transcurran los plazos legales para ejercer las acciones de los numerales 5) y 6).

Así las cosas, antes de continuar es necesario establecer una primera conclusión: en el caso de las resoluciones de calificación ambiental no es el acto mismo el que goza de alguna particularidad que lo haga distinto de otros actos administrativos, ni tampoco es el estatuto de invalidación aplicable, pues la Administración solo puede invalidar un acto a través de la potestad regulada por el artículo 53 de la Ley N° 19.880. En el caso de la RCA, lo “especial” es el régimen de reclamación. Es en virtud de este régimen de reclamación que se establecen las excepciones que han complicado la interpretación de la norma del artículo 17 N° 8 y que disponen la preferencia de los mecanismos dispuestos en los numerales 5) y 6) del mismo artículo, como se pasará a ver a continuación.

4. DISTANCIAMIENTO NECESARIO: LA TEORÍA DE LA INVALIDACIÓN IMPROPIA NO ES APLICABLE A LA INVALIDACIÓN DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER AMBIENTAL

Como puede observarse de la formulación y desarrollo de la teoría de la invalidación impropia, resulta meridiano que su planteamiento obedece a la necesidad de armonizar las demás disposiciones relativas a la impugnación de RCAs en el marco del SEIA, y no para sugerir la aplicación generalizada en la solicitud de invalidación y posterior reclamo judicial de los demás actos administrativos de carácter ambiental. Esta precisión no es banal, pues la confusión que pueda ocurrir al errar en la aplicación de esta teoría y sostener su procedencia en el marco de la invalidación de otros actos administrativos de carácter ambiental puede significar un grave retroceso en el control jurisdiccional de la Administración de los actos ambientales y, en definitiva, un daño severo al ya pedregoso acceso a la justicia ambiental.

Las razones por las que en este estudio se presenta la conclusión anterior se encuentran a la vista de quien desee estudiar la aplicación de la teoría de la invalidación impropia, y es que los problemas que busca resolver ocurrieron precisa y únicamente en el marco de la invalidación de RCA (y de las resoluciones que resuelven la revisión de una RCA en virtud del artículo 25 quinquies) y no existen para los demás actos administrativos de carácter ambiental.

4.1. Los problemas de la invalidación de las resoluciones de calificación ambiental

Como ya se ha dicho, la desafortunada redacción del inciso final del numeral 8) del artículo 17 ha sembrado la incerteza sobre lo que el legislador quiso representar. Este inciso, considerado como la regla de clausura de la procedencia de la invalidación, dispone que, en el marco de la competencia de los tribunales ambientales para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación, en los casos “de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”. A continuación explicaremos paso a paso los elementos de tal disposición que configuran los factores críticos para la aplicación de la invalidación.

Primero, el numeral 5) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 dispone que será competencia de los tribunales ambientales conocer de las reclamaciones que se interpongan ante el Comité de Ministros o del director ejecutivo en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N° 19.300. El artículo 20 de dicha ley regula el recurso de reclamación para el proponente de un proyecto en contra de la resolución que niegue lugar, rechace, establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o rechace o establezca condiciones a un Estudio de Impacto de Impacto Ambiental (EIA). Llamaremos a esta reclamación como “reclamación del titular”. El artículo 25 quinquies, por su parte, regula la reclamación del acto administrativo que realice la revisión de una RCA.

Luego, en el numeral 6) del artículo 17, a su vez, dispone que será competencia de los tribunales ambientales la reclamación que interpongan las personas naturales o jurídicas que hubieren realizado observaciones a la respectiva DIA o EIA por no haberse considerado debidamente dichas observaciones. Esta reclamación recibe coloquialmente el nombre de “reclamación PAC”.

En síntesis, a partir de la regulación de los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N° 19.300 y 17 de la Ley N° .600, se tiene que titulares de proyectos y observantes ciudadanos tienen acción de reclamación ante los tribunales ambientales en el contexto de una evaluación de impacto ambiental o de

un procedimiento de revisión de RCA. Estas son acciones estrictas, específicas y de acceso limitado (desde la perspectiva de la legitimidad activa), y que el legislador prefiere, como puede verse en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 –fuente de la discordia–.

Por último, la disposición establece una limitación especial a la reclamación por invalidación y a la potestad invalidatoria misma, en el marco de las reclamaciones de los numerales 5) y 6), recién explicados. Tal limitación consiste en la imposibilidad de la administración de aplicar la potestad invalidatoria respecto de la RCA o la resolución de un procedimiento de revisión de RCA, “una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”. Sin hacerlo de forma expresa, la norma en cuestión parece restringir el ejercicio de la potestad invalidatoria a treinta días desde dictada la RCA, pues ese es el término que el legislador dispone para la interposición de los recursos administrativos y judiciales en su contra. Esta restricción es la que refrenda la teoría de la invalidación impropia, limitando en consecuencia el plazo para que el interesado efectúe la solicitud de invalidación.

La jurisprudencia, al intentar armonizar esta redacción con su aplicación en el marco de solicitudes de invalidación de RCAs o de resoluciones de un procedimiento de revisión de RCA, arribó a la teoría de la invalidación impropia para intentar resolver los siguientes desequilibrios que, como ya señalamos, son propios de los conflictos que rodean a este tipo de resoluciones. Estos, revisados de un modo general, pueden categorizarse en:

- a) La necesidad de armonizar el plazo para ejercer la potestad de invalidar con los demás recursos contemplados en la ley:

Esta argumentación se funda en que, en el marco del procedimiento de evaluación ambiental, tanto el titular como los interesados que participan formulando observaciones tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en normativa especial. Por ello, para impugnar una RCA, deben atenerse al ejercicio de esas acciones dentro de los plazos acotados para su interposición. Al solicitarse la invalidación por un tercero distinto de estos sujetos legitimados en la reclamación del titular y reclamación PAC (a quienes la Corte ha denominado “terceros absolutos” del procedimiento de evaluación ambiental), en el contexto de lo que la Corte Suprema llama “invalidación-recurso” o “invalidación

impropia”, tendría sentido que el tercero absoluto tenga a su haber un plazo análogo al contemplado en los artículos 20, 25 quinquies y 30 bis de la Ley N° 19.300, ya que aquellos son los plazos establecidos para la impugnación en el marco del SEIA por parte de quienes han participado del procedimiento. Con ello, si bien no emana de disposición legal alguna, se busca una solución armónica que evite decisiones contradictorias e inoportunas en una y otra sede.

b) Principio de participación ciudadana:

Se ha dicho que otorgar un plazo mayor a terceros que no hubieren participado de un procedimiento de evaluación formulando observaciones atenta en contra del principio de participación ciudadana en el SEIA, ya que produce un desincentivo para quienes se ven afectados por el desarrollo de un proyecto, dejando en una posición desventajosa a quienes sí participaron. Lo anterior ya que, por una parte, contarán con un plazo menor y, por la otra, la impugnación que pueda solicitarse estará restringida al contenido de las propias observaciones. Por esta razón, se ha justificado que no tiene lógica dentro del sistema considerar que el plazo que tienen terceros ajenos al procedimiento para impugnar una RCA es el de dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sino que debe ajustarse para incentivar la participación ciudadana.

No obstante, esta idea también pierde de vista que el “tercero absoluto” solamente se define según su participación o falta de ella en el procedimiento de evaluación ambiental, no por su relación con el proyecto evaluado. Así, perfectamente podría existir el caso de una persona directamente afectada por el proyecto que no hizo observaciones en la etapa de participación, quien no debería quedar sin acción para defender sus derechos e intereses solo por la existencia de una acción “preferida”, pero de acceso limitado. Desde esa perspectiva, es necesario relevar la dimensión de acceso a la justicia del que habla el principio de participación ciudadana⁹.

⁹ “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar

c) Aplicación directa del artículo 20 de la Ley N° 19.300:

También se ha señalado que corresponde restringir a treinta días el plazo para deducir el reclamo de ilegalidad denominado invalidación impropia únicamente por la aplicación del tenor expreso del artículo 20 de la Ley N° 19.300¹⁰. Este artículo regula la acción que puede ejercerse en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un estudio de impacto ambiental o a una declaración de impacto ambiental.

d) Necesidad de otorgar certeza jurídica a titulares de proyectos:

Quienes sostienen esta postura señalan que, de aplicarse el plazo de dos años contemplado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 para los terceros ajenos al procedimiento, los desarrolladores de proyectos que hubieren obtenido una RCA favorable o una resolución que resuelva el procedimiento de su revisión, no solo deberán esperar a que se cumplan los plazos de los artículos 20, 25 quinquies y 30 bis de la Ley N° 19.300 para poder materializar su proyecto, sino que para poder desarrollarlo con la certeza de que no resultará invalidado (o que la resolución que revisó su RCA se mantendrá firme), también deberán esperar que transcurra el plazo de dos años con que cuenta la Administración para invalidar de oficio o a petición de parte. De esta forma, perdería sentido haber predispuesto un sistema de impugnación claro con el objetivo de otorgar certeza, ya que siempre sería posible burlar dicho sistema incluso por terceros que no hubieran participado de la evaluación ambiental¹¹.

y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

¹⁰ Al respecto, en una prevención del ministro Sr. Matus en sentencia Excma. Corte Suprema, “Agrícola Ancali Ltda. con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental” (2018), este señaló: “Se previene, además, que el Abogado Integrante señor Matus concuerda con el término de 30 días para deducir el reclamo de ilegalidad denominado ‘invalidación impropia’ ante la Administración, pero llega a dicha conclusión únicamente a la luz del tenor expreso del artículo 20 de la Ley N°19.300, que es precisamente la norma que regula la acción que puede ejercerse en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental o a una Declaración de Impacto Ambiental”.

¹¹ UGARTE (2020).

Si bien esta idea persigue un fin que puede ser considerado legítimo, esto es, defender la certeza jurídica de los titulares de proyectos, justificar una excepción al artículo 53 de la Ley N° 19.880 en su virtud significaría convertir a la RCA en un acto administrativo especialísimo por medio de una mera interpretación en silencio de ley, pues no existe fundamento legal alguno para sostener que a la RCA no le es aplicable una regla que es de aplicación general a todos los actos administrativos. De otro modo, sería el único acto administrativo del sistema jurídico cuya invalidación caduca en un plazo distinto a la regla general y, más aún, que tal plazo se encuentra regulado por la jurisprudencia en un sistema que no tiene entre sus fuentes formales el precedente judicial. Con todo, debido a que a propósito de la aplicación de la invalidación impropia sí se ha establecido tal excepción, su procedencia y conformidad a derecho es discutible.

Como puede observarse, todas las razones recién enunciadas dicen relación con el régimen de impugnación de RCAs y no con la generalidad de los actos de carácter ambiental. Al hacer el ejercicio hipotético de intentar formular estas justificaciones para limitar el tiempo en que es procedente la invalidación para otros actos de carácter ambiental, ellos no resultan aplicables.

Lo anterior, ya que en relación a estos actos no existe un sistema adicional de recursos ante los tribunales ambientales que regulen su impugnación, o plazos especiales contemplados en una ley especial para ello, por lo que no existe la misma necesidad de armonizar tales acciones y tales plazos. Así, tampoco existe la necesidad de evitar una supuesta falta de certeza jurídica si se otorga un plazo de dos años, pues tal plazo es la regla general de nuestro sistema jurídico para todo acto administrativo que adolezca de un vicio de legalidad.

Para todos los actos administrativos, sean estos ambientales o no, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880 en el año 2003, siempre ha existido la posibilidad de solicitar la invalidación administrativa, sin que por su incorporación a la competencia de los tribunales ambientales se agregue ahora una nueva fuente de incerteza jurídica, pues se trata de una condición ya existente.

Por todas estas razones es que es posible sostener que la formulación de la teoría de la invalidación impropia responde a problemáticas propias

de la solicitud de invalidación de RCAs o de resoluciones que resuelvan la revisión de una RCA.

4.2. Revisión breve de la jurisprudencia sobre invalidación de RCA

Para ilustrar lo anterior, vale la pena hacer una breve revisión de los casos en los que la jurisprudencia que se ha pronunciado conociendo de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que se presenta estandarizada en la tabla del anexo de esta publicación. En ellos, como se verá, la aplicación de la teoría de la invalidación impropia se da, en la inmensa mayoría de los casos, en el marco de la solicitud de invalidación de RCAs, mientras que excepcionalmente han recaído sobre otro tipo de actos. Estas excepciones serán revisadas puntualmente en la sección III.

Como puede verse en la tabla del anexo, en este tipo de casos el criterio de decisión ha sido fluctuante por parte de la Excm. Corte Suprema, siendo el último fallo firme en la materia, el de la causa Rol N° R-99-2016 del Segundo Tribunal Ambiental (cuya sentencia se encuentra firme por inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto en su contra), en que se reitera que los solicitantes de invalidación solo están limitados por el plazo de dos años del artículo 53.

De entre estos fallos, existe un único pronunciamiento de la Corte Suprema que ha aplicado la teoría de la invalidación impropia en la reclamación que buscaba invalidar un acto de carácter ambiental distinto de una RCA. Se trata de la sentencia definitiva dictada por la Excm. Corte Suprema en la causa Rol N° 8737-2018 con fecha 12 de marzo de 2020.

En aquel caso, tras una votación dividida de 3 a 2, se zanjó una disputa en la que se buscaba invalidar un acto de carácter ambiental distinto de una RCA; en concreto, se trataba de la invalidación de la Resolución N° 1.384/2015 del Comité de Ministros, que resolvió una solicitud de aclaración del titular, en virtud de la que se modificó el parámetro de medición de material particulado sedimentable de un proyecto sometido al SEIA.

En la ocasión, el Máximo Tribunal acogió el recurso de casación en el fondo interpuesto por el Servicio de Evaluación en contra de la sentencia del

Tribunal Ambiental que resolvió a favor de la reclamación del solicitante de invalidación. Tal revocación del fallo del Tribunal Ambiental obedeció a que la Excma. Corte consideró que la solicitud de invalidación se presentó de forma extemporánea. En aquel caso, dicha solicitud de invalidación había sido presentada, aunque dentro del plazo de los dos años contemplado por el artículo 53 de la Ley N° 19.880, con posterioridad a los treinta días planteados por la teoría de la invalidación impropia.

Lo cierto es que el razonamiento de este fallo resulta errado, ya que justifica la aplicación de esta interpretación, nuevamente, en asuntos que solo corresponde analizar para el caso de la invalidación de las resoluciones de calificación ambiental. De esta forma, arribó a la conclusión de que la solicitud de “invalidación impropia” o “invalidación recurso” es la única manera de llegar a interponer una reclamación del 17 N° 8.

Es decir, esta sería una acción que no estaría precedida de un procedimiento administrativo de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sino que de una “invalidación impropia” o *sui generis* supuestamente creada en silencio por la Ley N° 20.600. Lo anterior, señala erradamente el fallo, sería concordante “con lo dispuesto en el inciso final del propio artículo 17 número 8 de la Ley 20.600, que dispone que en los casos que indica ‘no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880’ mención que sólo se justifica tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero, del mismo número”¹².

En este pronunciamiento están ausentes las razones en que se basa para hacer extensiva la aplicación del razonamiento construido a partir de las invalidaciones de RCAs a todos los demás actos administrativos de carácter ambiental o a aquel que en el caso concreto se buscaba invalidar. No hay un solo considerando que contenga este razonamiento, como tampoco el razonamiento que pueda justificar la aplicación de dicha teoría a este tipo de actos.

Esta confusión de la Corte Suprema queda aún más en evidencia cuando se observa que la sentencia del Tribunal Ambiental que revocó resuelve el problema del plazo justamente siguiendo otra sentencia del mismo tribunal superior:

¹² “Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo SEA” (2020), considerando decimocuarto.

“Sexto. Que, en relación al último punto a analizar, esto es, el plazo para interponer la solicitud de invalidación –que habilita para impugnar judicialmente ante esta Magistratura–, a juicio del Tribunal, no existe sustento normativo para considerar que dicho plazo sea de 30 días, ya que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 permite invalidar dentro de los dos años desde publicado o notificado el acto. En efecto, jurisprudencia reciente de la Corte Suprema –en lo que dice relación con la invalidación de actos administrativos de carácter ambiental, respecto de sujetos que no gocen de una vía especial para impugnar– ha señalado que ‘[...] la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años [...]’, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo”¹³.

Así, lo que en la práctica ha sucedido es que la Excelentísima Corte estableció una solución interpretativa inicial en virtud de la cual los “terceros absolutos” tuvieron acceso a la reclamación por invalidación como mecanismo de impugnación ante los tribunales ambientales y es la propia Corte la que los despoja de su acción en la sede de casación, producto de que su interpretación cambió en el intertanto. Ello, sumado a que se aplica la restricción de plazo a una reclamación por invalidación de un acto cuyo estatuto normativo no suscita controversia, dado a que es un acto de carácter ambiental no alcanzado por el texto del inciso final del numeral 8) del artículo 17.

La “invalidación impropia”, como se observa, no ha sido tampoco para la jurisprudencia, con la excepción de este último y equivocado fallo, la regla general de la invalidación en materia ambiental. Por el contrario, se trata de una regla especial aplicable cuando la aridez del artículo 17 N° 8 inciso final no permite hacer una aplicación armónica de la invalidación cuando existen otros recursos disponibles, como es el caso de la invalidación de RCAs o de la resolución que resuelve la revisión de una RCA.

Ciertamente que, conocido el texto y, aun más, la historia de la ley¹⁴, el objetivo de la incorporación del numeral 8) no es en ningún caso limitar el conocimiento de los tribunales ambientales de los demás actos de carácter ambiental que no habían sido incorporados, sino que, por el contrario, ampliarlo a estos otros actos. En efecto, en el diseño institucional original de la Ley N° 19.300 se otorgaba competencia al juez de letras para conocer de

¹³ Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, “Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo SEA” (2018), considerando sexto.

¹⁴ Este punto es tratado con más profundidad en la sección IV.2.

las reclamaciones contra RCAs y contra decretos que crean normas de emisión, calidad y establecen planes de prevención y/o descontaminación¹⁵. Todos los demás actos administrativos de carácter ambiental carecían de una vía adecuada para su impugnación, cuestión a la que intentó responder la Ley N° 20.600.

Al tratarse de un recurso que detentan los terceros en un procedimiento determinado, no es posible presumir que se encuentran debidamente informados del hecho de haberse dictado el acto que les afecta ni de su contenido, precisamente por su calidad de terceros. Lo anterior es todavía más evidente en el caso de otros actos de carácter ambiental diferentes de las resoluciones de calificación ambiental, en que los actos no son publicados ni notificados más que al titular y a los demás órganos de la Administración que deben ser informados en cada caso.

Si así fuera, derivaría en un resultado injusto. Basta hacer el simple ejercicio de revisar los procedimientos de dictación de cualquier otro acto de carácter ambiental distinto de una resolución de calificación ambiental. Si se considera un plazo máximo para solicitar la invalidación de treinta días, las posibilidades de impugnación del acto y que esta sea conocida por la judicatura especializada se reducen al mínimo, solo por tratarse de actos de carácter ambiental.

Este razonamiento es recogido en el voto en contra de este fallo, suscrito por los ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco. Este señala:

“3.- Que, en este sentido, se ha sostenido consistentemente que una interpretación armónica de las instituciones comprendidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, siempre orientada por el principio *pro actione* que impregna a ambos estatutos normativos, debe llevar a concluir que no es exigible al tercero absoluto el plazo de 30 días contenido en la ley que creó los Tribunales Ambientales, puesto que el ser ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que se pretende invalidar y, por consiguiente, la inexistencia de la obligación de practicar notificación alguna a su respecto, torna en ilusorio el ejercicio oportuno de la instancia de revisión, tanto administrativa como jurisdiccional”¹⁶.

¹⁵ Ley N° 19.300 de 1994, artículos 20 y 50, en su texto original, el que fue posteriormente modificado por la Ley N° 20.417 de 2010.

¹⁶ Excma. Corte Suprema, “Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo Servicio Evaluación Ambiental” (2020), voto disidente.

Además, debe considerarse que no existe un régimen recursivo especial que justifique la regla de clausura. Este razonamiento se encuentra muy bien expuesto en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, conociendo de la causa Rol N° R-171-2018, “Binimelis Delpiano Cecilia María con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”.

En este caso, el acto impugnado mediante la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no era la RCA, sino que la resolución mediante la cual el director ejecutivo del SEA se inhibió de conocer determinados recursos de reclamación, fundado en el artículo 54 de la Ley N° 19.880. Sin embargo, la parte recurrida formuló la alegación de haber transcurrido los plazos para recurrir, ya que se aplicaría la regla de clausura del artículo 17 N° 8 inciso final.

Al resolver, el Ilustre Tribunal distinguió las razones por las cuales no debía aplicarse esta regla de clausura. Al respecto se señaló:

“Decimocuarto. Que, en atención a lo precedentemente expuesto y en consideración a que: i) las solicitudes de invalidación no pretenden impugnar la RCA 373/2013; ii) las mismas solicitudes no tienen fundamentos que busquen impugnar la debida consideración de las observaciones ciudadanas; (iii) no concurren en la especie los presupuestos invocados por el SEA para que opere la regla de clausura del inciso final del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600; y, iv) lo sostenido por la Corte Suprema en cuanto a que la inhibición de la Administración impide recurrir vía artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, forzosamente es concluir que las reclamantes se encuentran legitimadas para concurrir a esta sede judicial en virtud de la reclamación contenida en el artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, motivo por el cual se rechaza la alegación de la Dirección Ejecutiva del SEA a este respecto”¹⁷.

De esta forma, el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental desentraña la confusión que puede haber ante la aplicación de la teoría de la invalidación impropia, aclarando que la regla de clausura del artículo 17 N° 8 no es de aplicación general.

¹⁷ Ilustre Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, “Binimelis Delpiano Cecilia María con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2020), considerando decimocuarto.

5. LA REGLA GENERAL DE LA INVALIDACIÓN AMBIENTAL ES LA DISPUESTA EN EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY N° 19.880

Resuelto lo anterior, queda preguntarse cuál debe ser, entonces, la regla general aplicable a aquello a lo que se refiere el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 al referirse al “procedimiento administrativo de invalidación”.

Como vimos, no existe una discordancia entre el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y el numeral 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, pues no interfieren entre sí. Como se señaló, lo que hace la Ley N° 20.600 es traducir la competencia genérica que presenta el artículo 53 respecto de “tribunales de justicia”, en una competencia específica y especial. Eso sucede para toda la regulación de dicho numeral (incisos primero a tercero), que es la regla general, con la expresa excepción del inciso final, respecto de las reclamaciones en contra de la RCA.

Además, habiéndose aclarado que la evolución jurisprudencial del artículo 17 N° 8 no se desarrolló para ser aplicada como regla general, cabe entonces responder si acaso, pese a no haber sido la intención original de la jurisprudencia, pueda llegar a ser armónico y resultar lógico aplicarla de ese modo. Este apartado busca responder a la pregunta: ¿por qué no se debe aplicar la teoría de la invalidación impropia a la invalidación de los demás actos de carácter ambiental diferentes de la RCA y de la resolución de revisa una RCA?

El error se hace evidente cuando se analiza por separado el razonamiento que lleva a este equívoco. Veremos que (i) la letra de los artículos relevantes es contraria a esta interpretación; (ii) la historia de la ley confirma que no quería darse este trato a todos los actos administrativos de carácter ambiental, y (iii) el resultado es injusto y contrario al principio *pro actione*.

5.1. La redacción literal de los artículos explica la verdadera regla general

Como ya se ha dicho, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 es claro al establecer el término durante el cual la Administración puede declarar la invalidación de un determinado acto.

En cuanto a lo señalado por el artículo 17 N° 8, sin embargo, ha existido mayor discusión. Lo anterior, debido a que el inciso final de este –y podría

decirse que hay consenso en la doctrina al respecto— fue redactado confusamente, dando lugar a diversas interpretaciones jurisprudenciales que han ido evolucionando con el tiempo.

Sin embargo, el texto expreso del mencionado artículo y numeral señala una primera orientación que da cuenta del error que resultaría de aplicar este inciso como regla general. En efecto, el inciso primero de la disposición establece:

“Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

[...]

8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

El primer requisito necesario para estar ante el supuesto del numeral en cuestión es que el acto impugnado sea una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación. Pero, ¿a qué se refiere el artículo cuando alude a un “procedimiento administrativo de invalidación”? Al respecto es necesario notar que el único procedimiento administrativo de invalidación que existe en el estatuto general del procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. No hay otros, además de los recursos o vías de impugnación que tienen su regulación propia.

Sostener que la única manera de llegar a interponer una reclamación del 17 N° 8 es a través de lo que la jurisprudencia ha denominado “invalidación impropia” o “invalidación recurso”, que sería la acción que procede directamente treinta días a continuación de la dictación de un acto administrativo equivale a señalar que la reclamación del 17 N° 8 debe estar precedida de un procedimiento de invalidación distinto del contemplado en el artículo 53, pero ausente en la ley.

No existe ninguna otra base normativa para iniciar un procedimiento administrativo de invalidación, incluso en el caso de la “invalidación impropia”. En efecto, la única forma que ha establecido la ley para que la Administración invalide un acto que ha dictado es a través de la atribución del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que puede ser aplicada de oficio o a solicitud de un interesado y debe estar precedida de un procedimiento

reglado. Si no, la única otra posibilidad que la ley le entrega a la Administración de dejar sin efecto un acto dictado por ella misma sería la revocación del artículo 61 de la misma ley, que estricta y excepcionalísima. Fuera de estos dos casos, si la Administración dejara sin efecto un acto administrativo que ha dictado, estaría infringiendo de modo gravísimo el principio de legalidad de derecho público que rige su actuación, por lo que no es posible hablar de un mecanismo especial de invalidación introducido tácitamente por la Ley N° 20.600. En general, la Administración no tiene permitido hacer uso de atribuciones tácitas, sino solo de aquellas que la ley expresamente le asigna.

Como hemos revisado, el último inciso del número 8) del artículo 17 plantea una restricción para la aplicación de la facultad invalidatoria de la Administración, consignando que en determinados casos no se podrá ejercer esta potestad si ya se hubieran resuelto los recursos administrativos o transcurrido los plazos legales para interponerlos sin que estos se hayan deducido.

Como se explicó con anterioridad, el inciso citado se refiere únicamente a los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 19.880. En ambos casos, tanto en la reclamación del titular como en la reclamación PAC se regula la interposición de recursos procedentes exclusivamente en contra de una RCA o del acto que resolvió la solicitud de revisión de una RCA en virtud del artículo 25 quinquies. Esta exclusión expresa no es mera casualidad, sino que ha sido definida conscientemente así por el legislador, sin que quepan interpretaciones que permitan ampliar la disposición de este inciso final a la solicitud de invalidación de otro tipo de resoluciones.

A mayor abundamiento, y como ya se ha señalado, la exclusión establecida tiene el único sentido y fin de armonizar dos posibles regímenes de impugnación que, de no existir una regla de compatibilidad, puede llevar a decisiones inoportunas y contradictorias respecto de un mismo acto. Al no estar clara esta regla de compatibilidad en el texto de la norma, es que la jurisprudencia ha llegado a construir la “invalidación impropia” como mecanismo para permitir la aplicación simultánea de ambos regímenes de impugnación, pero lo cierto es que la letra de la ley circunscribe dicha discusión a los casos de los numerales 5) y 6).

De esta forma, la imposición de un plazo para el ejercicio de este derecho cuando se trata de otros actos de carácter ambiental, distintos a la RCA, no encuentra justificación legal, ya que no puede aplicarse esta nor-

ma, expresamente establecida para la solicitud de invalidación de determinados actos, al cualquier otro acto que por su naturaleza sea considerado ambiental. Lo anterior no solo tiene explicación en el texto expreso de la ley, como se acaba de señalar, sino también en la historia de la ley y la interpretación armónica de la misma en concordancia con los principios del derecho ambiental, como pasamos a ver.

5.2. La historia de la ley da cuenta de que su intención es ampliar el acceso a los tribunales ambientales y no de restringirlo

Como se ha dicho, de la historia de la ley también puede desprenderse que no fue la intención del legislador restringir a un plazo de treinta días la solicitud de invalidación en contra de todo otro acto de carácter ambiental diferente de la RCA. Por el contrario, el objeto fue ampliar, en una competencia residual, el conocimiento de los tribunales ambientales a aquellos asuntos que aún no contaban con un mecanismo para que fueran conocidos por estos. El profesor Cordero lo puntualizó en más de una ocasión del siguiente modo:

“Informó que en esta materia la Comisión Técnica acogió dos sugerencias que se habían formulado al Ejecutivo en la etapa anterior, durante las observaciones del proyecto: la primera, incorporar la causal que permite revisar que haya actos administrativos que ejecutan planes o normas, que estaban sin recursos, y, la segunda, *admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales* que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo *después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa*. De ese modo, concluyó, *se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas*, hasta ahora, en las atribuciones del tribunal”¹⁸. [Énfasis agregado].

Además, se señaló durante la discusión que, a diferencia del recurso que se contempla en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en el caso del artículo 17 N° 8 se puede recurrir de la resolución que “resuelve” la solicitud, sea esta invalidando o no el acto sometido a su conocimiento¹⁹.

¹⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.600, pp. 265-266.

¹⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.600, p. 281. En el momento en el que se llevó adelante esta discusión, el actual numeral 8) del artículo

Puede leerse de la historia de la ley que se reconoció en varias oportunidades que, de acuerdo a la competencia residual otorgada a los tribunales ambientales, estos conocerían de las reclamaciones en contra de las resoluciones que resolvieran una solicitud de invalidación y que esta competencia excedía a las resoluciones de calificación ambiental, de ahí su incorporación. Sin embargo, al momento de discutirse esta nueva competencia, se levantó la alerta sobre que, dado que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 concede hasta dos años a la Administración para enmendar sus actos, pueda generarse una situación de falta de certeza dada por la posibilidad de que la propia Administración invalide, con posterioridad, un acto ya sometido al conocimiento de la jurisdicción. Al respecto, se pronunció el profesor Tavolari:

“En cuanto a la invalidación de actos administrativos ambientales, reiteró que se acordó que, resueltos los recursos administrativos o jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para ejercerlos sin que se hayan deducido, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley 19.880.

En síntesis, *interpuesto un recurso en contra de un acto administrativo, no podrá la misma Administración invalidar –ella misma– ese acto.*

Esta norma parece necesaria, agregó, porque la Ley de Procedimientos Administrativos *concede hasta dos años a la Administración para invalidar sus actos.*

Esta nueva proposición, en cambio, busca dar certeza introduciendo la idea de la cosa juzgada. En consecuencia, interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional en contra de un acto; pierde la Administración la posibilidad de invalidarlo. Así *se da certeza a la actividad administrativa y se consolidan sus actuaciones*²⁰. [Énfasis agregado].

Justamente, los casos de los numerales 5) y 6) del artículo 17, a diferencia de los demás casos, tratan sobre la impugnación de actos de carácter ambiental que específicamente cuentan con un sistema de impugnación propio introducido mediante la Ley N° 20.417 y que considera una tramitación administrativa previa. Esta situación, propia de la interacción entre las competencias establecidas en los numerales 5), 6) y 8) del artículo en cuestión, podría derivar en falta de certeza jurídica cuando, como ya se

17 era entonces el 9), por eso la referencia a aquel número.

²⁰ Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600, p. 284.

adelantó, ya conocida la reclamación de un acto determinado por un tribunal, la Administración opte por ejercer la potestad invalidatoria, burlando o modificando el resultado del procedimiento anterior. Esta hipótesis, por tanto, solo ocurrirá en los casos regulados en dichos numerales (5 y 6) y ahí está la razón por la cual expresamente está regulado así.

En cambio, para los demás actos de carácter ambiental en los que no existe ese sistema de impugnación directo, no resulta aplicable lo señalado en relación a la estabilidad del sistema o certeza jurídica, pues la impugnación de estos actos contempla el plazo de dos años dentro del cual la Administración puede ejercer el poder/deber de invalidar una resolución. El artículo 17 N° 8, entonces, viene a agregar que, solicitada la invalidación, el acto que se pronuncie sobre (y no únicamente el que rechace) la misma será conocido por los tribunales especiales creados por esta misma ley y tramitado según este procedimiento. Se planteó del siguiente modo:

“8.- Por último, existe una *competencia de carácter residual, y que se refiere a las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.*

Al respecto hizo presente que el artículo 53 de la ley N°19.880, sobre procedimiento administrativo, establece que la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

Esta norma residual dispone que sobre *lo resuelto por una autoridad administrativa se podrá reclamar ante un tribunal ambiental.* Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión de carácter formal que emita un organismo de la Administración del Estado, con competencia ambiental, que contenga el ejercicio de una potestad pública y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”²¹. [Énfasis agregado].

También puede verse que, con la inclusión de este numeral, lo que se intentó fue ampliar el acceso a la justicia, ya que existe una “competencia residual” que permite que el sistema de competencias de los tribunales ambientales resulte exitoso para cubrir el espectro faltante de actos que

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600, p. 578.

no contemplaban revisión especializada²². Además, el propósito del legislador fue entregar a los terceros afectados por el acto administrativo un verdadero recurso²³, no limitar sus posibilidades. En efecto, todo el punto de agregar el numeral 8) al artículo 17 es otorgar un mecanismo para la impugnación de todo otro acto de carácter ambiental distinto de la RCA, sin que por ello sea necesario aplicar la restricción de plazo que la jurisprudencia ha elaborado en los casos en que se solicita mediante el recurso contemplado en este artículo la invalidación de una RCA.

5.3. La interpretación es injusta y contraria al principio *pro actione*

El principio de tutela judicial efectiva obliga a que la interpretación del sistema de recursos de la Ley N° 20.600 se haga a la luz del principio *pro actione*. Este principio se ha entendido como aquel según el cual debe favorecerse el conocimiento jurisdiccional del fondo de los actos administrativos, aun cuando existan dudas sobre la admisibilidad del recurso interpuesto²⁴.

Por otra parte, la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación establecida en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República y los principios preventivo y de participación ciudadana que informan el derecho ambiental, obligan al juez a interpretar los preceptos de modo que se maximice el acceso a la justicia ambiental.

En cambio, la interpretación que sostiene aplicar la teoría de la invalidación impropia como la regla general de la invalidación ambiental implica dar mayor alcance a una disposición legal con el objeto de restringir el acceso a una acción (la reclamación del artículo 17 N° 8) mediante la disminución considerable del plazo para su interposición. Lo que se está haciendo, en definitiva, es limitar un plazo que el mismo legislador a establecido tanto a favor de la Administración como de los ciudadanos.

²² Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600, p. 270. Al respecto, ver la intervención del representante del Ejecutivo, señor Irrazábal, en el Segundo Informe de Comisiones Unidas.

²³ También señalado así por el profesor Cordero en Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.600, p. 272.

²⁴ JARA y NÚÑEZ (2017) haciendo referencia al concepto de RUIZ (2010).

El derecho a petición consagrado en el artículo 19 N° 4 de la Constitución Política y, en específico, en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, permite solicitar a la Administración la invalidación de un acto administrativo que no se ajusta a derecho y, en esa lógica, la única limitación para su aplicación es que sea antes del transcurso de dos años en el que caduca la potestad²⁵.

En la dictación de la mayoría de los actos de carácter ambiental, no existe una instancia en la que se socialicen las características del proyecto, de modo que los eventuales afectados puedan comprender sus partes y características, así como hacer llegar sus observaciones para un mejor diseño. En cambio, los potenciales afectados únicamente conocerán de la existencia del acto administrativo y de la actividad que este autoriza cuando esta ya se encuentra en ejecución.

Ya ha quedado establecido que el procedimiento que da lugar a la dictación de la generalidad de los actos administrativos de carácter ambiental dista en demasía de aquel que está regulado para calificar ambientalmente aquellos proyectos que deben ingresar al SEIA. La diferencia entre estos procedimientos no solo recae en su fin último o en los órganos de la Administración que son convocados, sino que también, en lo que aquí interesa, en los mecanismos de publicidad, las posibilidades de participación de terceros y los mecanismos de impugnación del acto terminal.

Así las cosas, esta interpretación equívoca transforma en ilusorio el principio de revisión judicial de los actos administrativos en materia ambiental. Este resultado no se condice con el poder/deber de la Administración de restablecer el imperio del derecho una vez que constate que a un determinado acto le afecta un vicio de legalidad. La aplicación de la restricción del plazo propia de la invalidación impropia genera, en este contexto, una situación injusta, ya que no existen obligaciones de notificación o de publicación que permitan el conocimiento de la dictación del acto o de su contenido por parte de terceros, a diferencia de la RCA.

La situación descrita vulnera no solo la letra de la ley, sino que además el principio de impugnabilidad de los actos de la Administración, ya que

²⁵ Esta limitación incluso ha sido cuestionada por alguna jurisprudencia que sostiene que la Administración tiene la facultad de aumentar ese plazo si lo estimare necesario. Al respecto, ver “Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2017).

en estos términos podría nunca conocerse por la judicatura especializada un acto que efectivamente vulnera el ordenamiento jurídico, pese a que no existe un precepto legal que justifique esa limitación.

6. CONCLUSIONES

Frente al –hasta ahora– incipiente y esporádico intento de aplicación general de la teoría de la invalidación impropia a otros actos de carácter ambiental, es necesario hacer esta distinción: no resulta correcto aplicar dicha teoría a otros casos diferentes de los señalados por los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

La aplicación extendida de la teoría de la invalidación impropia es un error, ya que se funda en argumentos que solo resultan útiles para vencer la oscuridad con que fuera redactado el inciso final del artículo 17 N° 8, que tienen que ver con la certeza jurídica y la armonía de los plazos que solo se podrían ver amenazadas en el caso de la solicitud de invalidación de RCAs y de la resolución que resuelve la revisión de una RCA.

El error referido resulta en una situación injusta en que, solo por el hecho de tratarse de un acto de carácter ambiental, se hace prácticamente imposible que los tribunales especializados conozcan de la ilegalidad de un acto, quedando este inmutable, sin que haya sido dispuesto así por la ley.

La regla general de la invalidación administrativa en materia ambiental es la dispuesta en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, pudiendo ejercerse la potestad de invalidar un acto de oficio o a petición de parte hasta luego de dos años desde su dictación. De la resolución que resuelva la solicitud de invalidación, sea que este rechace o acoja dicha solicitud, el interesado podrá deducir recurso de reclamación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el plazo de treinta días desde su notificación. Entender de otra manera esta institución es injusto y artificioso.

BIBLIOGRAFÍA

BARROS, Alberto y VALDIVIA, José Miguel (2020): “Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental”, en FERRADA, Juan Carlos, *et al.* (coord.), *La*

justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental (Santiago: DER Ediciones).

CORDERO, Luis (2011): “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la corte suprema del año 2010”, en *Anuario de Derecho Público* (Universidad Diego Portales). Disponible en: <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12_Cordero.pdf>.

JARA, Daniela y NÚÑEZ, Álvaro (2017): “El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: la invalidación administrativa”, en *Revista de Derecho Ambiental*, Año V, N° 8.

MARÍN, Urbano (2000): “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado* N° 2.

PAREDES, Christian (2015): “El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600”, en *Revista Justicia Ambiental, ONG FIMA*, N° 7.

RUIZ, Miguel Ángel (2010): “Principio Pro Actione”, en SANTAMARÍA, Juan Alfonso (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (Madrid: Editorial La Ley).

UGARTE, Eduardo (2020): “Acerca del plazo para solicitar la invalidación de una RCA: una respuesta pendiente”. Disponible en: <<https://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2020/02/21/acerca-del-plazo-para-solicitar-la-invalidacion-de-una-rca-una-respuesta-pendiente.aspx>>.

NORMATIVA CITADA

- Ley N° 19.300 (04.03.1994) que aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Ley N° 20.417 (26.01.2010) que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Ley N° 20.600 (28.06.2018) que crea los Tribunales Ambientales.
- Ley N° 18.575 (05.12.1986), Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- Ley N° 19.880 (29.05.2003) que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Organización de las Naciones Unidas.

JURISPRUDENCIA CITADA

- “Stipicic Escauriaza con Director Ejecutivo SEA” (2020): Corte Suprema, 12 de marzo de 2020 (casación forma y fondo), Rol N° 8737-2018.
- “Quirquitripay Antiman con Fisco” (2020): Tercer Tribunal Ambiental, 24 de abril de 2020 (recurso de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600), Rol N° R-25-2019.
- “Marila Rosicler Castillo Pitripán con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2015): Corte Suprema, 22 de abril de 2015 (casación en la forma y en el fondo), Rol N° 23000-2014.
- “Junta de Vecinos Maitencillo con SEA” (2016): Corte Suprema, 16 de agosto de 2016 (casación en la forma y en el fondo), Rol N° 16263-2015.
- “Sucesión Quiñimil Pirul con COEVA VIII” (2017): Corte Suprema, 29 de mayo de 2017 (casación en la forma y en el fondo), Rol N° 47629-2016.
- “Agrícola Ancali Ltda. con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental” (2018): Corte Suprema, 25 de junio de 2018 (casación en el fondo), Rol N° 44326-2017.
- “Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo SEA” (2018): Segundo Tribunal Ambiental, 29 de marzo de 2018 (recurso de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600), Rol N° R-138-2016.
- “Binimelis Delpiano Cecilia María con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2020): Segundo Tribunal Ambiental, 23 de marzo de 2020 (recurso de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600), Rol N° R-171-2018.
- “Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (2017): Corte Suprema, 25 de julio de 2017 (casación en el fondo), Rol N° 31176-2016.

ANEXO

TABLA: FALLOS PRONUNCIADOS CONOCIENDO DE LA RECLAMACIÓN
DEL ARTÍCULO 17 N° 8 DE LA LEY N° 20.600
(elaboración propia)

Tribunal	Rol N°	Carátula	Acto cuya invalidación se solicita	¿Aplica la restricción del plazo para solicitar la invalidación?	Criterio aplicado
3° Tribunal Ambiental	R-9-2014 (30 de abril de 2014)	“Girardi De Esteve, Ricardo con Dirección Regional, Servicio Agrícola y Ganadero, Región de Los Lagos”	Otro acto de carácter ambiental: Oficio Ordinario N° 0125 de 23 de enero de 2012 del Servicio Agrícola y Ganadero en el marco de la evaluación ambiental del proyecto “Central de Pasada Mediterráneo”	No	El acto administrativo cuya invalidación se solicita no es impugnabile, por ser acto trámite. No hubo controversia respecto del plazo de interposición, no obstante la solicitud de invalidación fue realizada más de treinta días después de dictado el acto
2° Tribunal Ambiental	R-34-2014 (2 de julio de 2015)	“Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén contra el Director Nacional del Sernageomin”	Otro acto de carácter ambiental: Oficios Ordinarios N° 1.316 y N° 1.401 de 22 de agosto y 5 de septiembre de 2013 emitidos por el Sernageomin en el marco de la evaluación ambiental del proyecto “Central Hidroeléctrica Río Cuervo”	No	El acto administrativo cuya invalidación se solicita no es impugnabile, por ser acto trámite. No hubo controversia respecto del plazo de interposición, no obstante la solicitud de invalidación fue realizada más de treinta días después de dictado el acto
Corte Suprema	11512-2015 (12 de mayo de 2016)	“Beltrán Buendía, Carlos y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos y Servicio de Evaluación Ambiental Los Lagos”	RCA N° 316/2012	Sí	La acción es extemporánea en tanto se ha interpuesto desde el plazo de dictación de un recurso de reposición, no dentro de los treinta días siguientes a la dictación del acto cuya invalidación se solicita. No se debe permitir que la Administración vuelva a revisar aquello sobre lo que ya hubo un pronunciamiento o se han dejado transcurrir los plazos

Tribunal	Rol N°	Carátula	Acto cuya invalidación se solicita	¿Aplica la restricción del plazo para solicitar la invalidación?	Criterio aplicado
Corte Suprema	16263-2015 (16 de agosto de 2016)	“Junta de Vecinos N° 11 Maitencillo Norte con Servicio de Evaluación Ambiental de la Quinta Región de Valparaíso, “Costa Laguna”	RCA N° 278/2013	Sí	No aplica un criterio. Si bien revoca una sentencia que había acogido una solicitud de invalidación hecha con más de treinta días de dictado el acto, lo hace por contener argumentaciones contradictorias
Corte Suprema	47629-2016 (<u>29 de mayo de de 2017</u>)	“Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII”	RCA N° 037/2014	No	Los reclamantes no pueden ser considerados terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental, en tanto participaron activamente del proceso de consulta indígena
Corte Suprema	45807-2016 (6 de julio de 2017)	“Maturana Crino Luis Fernando con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”	RCA N° 053/2012	No	Los terceros ajenos al procedimiento de evaluación pueden solicitar la invalidación dentro de los dos años de dictada la RCA
Corte Suprema	31176-2016 (25 de julio de 2017)	“Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”	Resoluciones que declararon inadmisibles las reclamaciones administrativas en contra de la RCA N° 206/2011	No	Los terceros ajenos al procedimiento de evaluación pueden solicitar la invalidación dentro de los dos años de dictada la RCA
Corte Suprema	258-2017 (15 de enero de 2018)	“Patricio Herman y otros con Ministerio del Medio Ambiente”	Otro acto de carácter ambiental: Decreto Supremo N° 40 de 2012 por su artículo 3° letra h.1)	No	El tiempo transcurrido entre la dictación del acto y la solicitud de invalidación no fue siquiera materia de la discusión
2° Tribunal Ambiental	R-107-2016* (24 de enero de 2018)	“Ilustre Municipalidad de Zapallar y otro con Director Ejecutivo Servicio de Evaluación Ambiental”	RCA N° 1608/2015	No	Resuelve la falta de legitimidad activa del reclamante y no se pronuncia sobre el plazo

Tribunal	Rol N°	Carátula	Acto cuya invalidación se solicita	¿Aplica la restricción del plazo para solicitar la invalidación?	Criterio aplicado
2° Tribunal Ambiental	R-99-2016* (25 de abril de 2018)	“Cortés Paredes, Darío Ernesto, con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta”	RCA N° 359/2013	No	Los terceros al procedimiento de evaluación pueden solicitar la invalidación dentro de los dos años de dictada la RCA
Corte Suprema	44326-2017 (25 de junio de 2018)	Agrícola Ancali Ltda. con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental VIII	RCA N° 71/2016	Sí	Aplica la limitación por la necesidad de armonizar el plazo del 17 N° 8 con el de otras vías de impugnación de una RCA, y “asegurar la estabilidad” de estas resoluciones
Corte Suprema	2653-2018 (22 de octubre de 2018)	Monasterio de las Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso y de la Virgen del Carmen con Comité de Ministros	RCA N° 431/2015	Sí	Quien concurre al procedimiento de evaluación como observante ciudadano, pero no reclama por haber sido rechazado el proyecto por la comisión de evaluación, puede reclamar contra la resolución del Comité de Ministros que aprueba el proyecto por el 17 N° 6 y por el 17 N° 8
2° Tribunal Ambiental	R-173-2018* (31 de enero de 2019)	Comunidad Agrícola La Dormida en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental	RCA N° 1608/2015	No	Los terceros al procedimiento de evaluación pueden solicitar la invalidación dentro de los dos años de dictada la RCA
Corte Suprema	6581-2018 (28 de agosto de 2019)	Jean Kourou y Otros con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos	RCA N° 033/2017	Sí	Se utilizó el plazo de treinta días de dictada la RCA para interponer la reclamación

Tribunal	Rol N°	Carátula	Acto cuya invalidación se solicita	¿Aplica la restricción del plazo para solicitar la invalidación?	Criterio aplicado
Corte Suprema	8737-2018 (12 de marzo de 2020)	Stipicic Escuarria Ana Pilar con Director Ejecutivo Servicio Evaluación Ambiental	Otro acto de carácter ambiental: Resolución N° 1.384/2015 del Comité de Ministros que resolvió una solicitud de aclaración del titular de un proyecto	Sí	Al tratarse de un reclamo de ilegalidad, el plazo para interponerlo en la vía administrativa es de treinta días
2° Tribunal Ambiental	R-171-2018 (23 de marzo de 2020)	“Binimelis Delpiano con SEA (EFE)”	Otro acto de carácter ambiental: Resolución Exenta N° 1.227/2016 del Director Ejecutivo del SEA mediante la cual se inhibió de conocer de reclamaciones administrativas en contra de la RCA N° 373/2013	No	Lo que se pretende dejar sin efecto es otro acto de carácter ambiental (no una RCA); no concurren los supuestos para que opere el régimen recursivo especial; no existe disposición legal que permita restringir el plazo
3° Tribunal Ambiental	R-25-2019** (24 de abril 2020)	“Elsa Quirquiritipay Antiman y Otros con SEREMI de Salud Región de la Araucanía”	Otro acto de carácter ambiental: Resoluciones Exentas N° A-20028050 y N° A-200705 de 10 de octubre de 2017 y 16 de enero de 2018, del Departamento de Acción Sanitaria de la SEREMI de Salud, que autorizaron el proyecto “Escombrera, sitio de disposición de residuos no peligrosos”	Sí	Al tratarse de un reclamo de ilegalidad, el plazo para interponerlo en la vía administrativa es de treinta días

* Corte Suprema omite pronunciamiento en el fondo del recurso de Casación.

** Sentencia en proceso de impugnación ante la Corte Suprema.