

Hacia una nueva definición del concepto de 'interesado'

Towards a new concept of 'interested party'

Paula Gajardo Matthews

Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile
Magister en Medio Ambiente Universidad FinisTerra
paulagajardom@gmail.com

RESUMEN

El Servicio de Evaluación Ambiental ha sostenido que el concepto especial de interesado en el procedimiento administrativo ambiental es aquél dispuesto en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, no resultando procedente la aplicación supletoria del concepto de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880. No obstante, los fallos del Segundo Tribunal Ambiental y la Corte Suprema que se revisarán a continuación, obligan al Servicio de Evaluación Ambiental a ampliar su concepto de interesado en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, en tanto reconocen la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

Palabras clave: Legitimación Activa; Calidad de Interesado; Procedimiento de Evaluación Ambiental; Impugnación del Acto Administrativo; Jurisprudencia Judicial.

ABSTRACT

The Environmental Assessment Service has asserted that, regarding environmental administrative process, the special concept of interested party is that established in articles 20, 29 and 30 bis of Law N°19.300, thus excluding the substitutive application of the concept established in article 21 of Law N°19.880. However, the rulings of the Second Environmental Court and the Supreme Court that will be examined in this article compel the Environmental Assessment Service to broaden the concept of interested party in environmental administrative process, for both of them recognize the substitutive application of the Law N°19.880.

Key Words: Locus Standing; Interested Party; Environmental Assessment Proceeding; Challenge to an Administrative Decision; Judicial Jurisprudence.

I. El concepto de interesado y la legitimación activa en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

La legitimación activa se refiere a la posibilidad de ejercer una acción determinada. Específicamente, en lo que respecta a la posibilidad de impugnar un acto administrativo, el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, dispone que *“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales”* (énfasis agregado).

De este modo, a fin de poder establecer quiénes se encuentran legitimados para impugnar un determinado acto administrativo, resulta esencial considerar quiénes tienen la calidad de interesado en el procedimiento en que se ha dictado dicho acto. Al respecto cabe tener presente, conforme señala Moraga Klenner, que *“la legitimación de una persona para actuar en un procedimiento administrativo en calidad de interesado – sea iniciándolo o apersonándose durante su sustanciación y hasta antes de haberse dictado resolución definitiva – requiere la invocación de un derecho o interés individual o colectivo (artículo 21)”*^{1,2}.

Al respecto, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y, con anterioridad, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), han sostenido consistentemente la existencia de un concepto especial de interesado en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, el cual estaría reconocido en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Si bien dichos artículos se refieren específicamente al recurso de reclamación que puede deducirse en contra de una Resolución de Calificación Ambiental, el SEA (y antes, la CONAMA) han aplicado los criterios establecidos en dichas normas para determinar la procedencia de otros recursos administrativos respecto de los diversos actos administrativos que forman parte del procedimiento de evaluación ambiental.

1 MORAGA KLENNER, Claudio. “La Actividad Formal de la Administración del Estado”. En: Pantoja Bauzá, Rolando (coordinador), “Derecho Administrativo Chileno”. México: Editorial Porrúa S.A. de C.V. – 8; México, 1997. P.252.

2 De acuerdo a lo indicado en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Conforme al criterio sostenido primero por la extinta CONAMA y actualmente por el SEA, el concepto de interesado aplicable en el marco del SEIA sería aquél establecido en la Ley N° 19.300, no resultando procedente la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en lo que respecta a dicho concepto, atendida la naturaleza especial y reglada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. De este modo, se ha estimado que no sería procedente la aplicación supletoria del concepto de interesado establecido en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, por cuanto éste no sería conciliable con la naturaleza del procedimiento especial establecido en la Ley N° 19.300³.

En consecuencia, solamente tendrían la calidad de interesado en el marco del SEIA los titulares de los proyectos sometidos a evaluación y las personas naturales o jurídicas que hubiesen formulado observaciones durante el proceso de participación ciudadana, en caso de haber existido tal proceso.

A modo de ejemplo, cabe tener presente lo resuelto el 11 de noviembre de 2009 por la Dirección Ejecutiva de la CONAMA en el marco de un recurso extraordinario de revisión deducido por terceros respecto de la resolución que calificó favorablemente el Proyecto Hipógeno: "6.6. *En este contexto, encontrándose expresamente definido en la Ley quienes tienen el carácter de interesado en el procedimiento de evaluación ambiental, no corresponde aplicar supletoriamente el artículo 21 de la Ley N° 19.880, ya que el carácter supletorio de esta ley, referido a la tramitación del procedimiento administrativo, implica que las leyes especiales siguen rigiendo y priman por sobre la Ley N°19.880, pero que ésta se aplica a falta de ley especial que regule un procedimiento administrativo determinado, y en forma complementaria, en todo lo que la ley especial no regule respecto a un procedimiento dado*" (énfasis agregado)⁴.

El SEA ha mantenido el criterio sentado por la CONAMA al respecto, y es conforme a él que ha resuelto numerosos recursos administrativos deducidos en contra de diversas resoluciones dictadas en el marco del SEIA. A fin de corroborar la aplicación reciente de este criterio, basta revisar lo informado por el SEA respecto de las reclamaciones correspondientes a las causas Rol N° R-10-2013 y N° R-11-2013, del Segundo Tribunal Ambiental, que se revisan en el presente artículo.

3 Respecto de esta materia, ver dictámenes N° 38.581/2013, 12.971/2006 y 33.255/2004 de la Contraloría General de la República.

4 CONAMA, Dirección Ejecutiva. Resolución Exenta N° 6860/2009, de 11 de noviembre de 2009. Disponible en <<http://seia.sea.gob.cl/archivos/Res.RechazaRRevision61bis-07.PDF>>

No obstante lo señalado, los fallos dictados recientemente por el Segundo Tribunal Ambiental y la Corte Suprema respecto de los proyectos 'Trazado de Agua a Chiniquiray', de Sociedad Contractual Minera Copiapó, 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad', de Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte, y 'Piscicultura Río Calcurrupe', de Agrícola Sicahue Limitada, obligan necesariamente al SEA a revisar su criterio respecto de quiénes pueden ser considerados como interesados en el marco del SEIA para impugnar los actos administrativos dictados en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

II. Revisión de las sentencias dictadas a propósito de los proyectos 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad' y 'Trazado de Agua a Chiniquiray'

A. Proyecto 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad'

Con fecha 8 de febrero de 2013, Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) presentó una solicitud de invalidación ante la Comisión de Evaluación de la Región de Tarapacá en contra de la Resolución Exenta N° 1, de 2 de enero de 2013 (en adelante, R.E. N° 1/2013), que calificó favorablemente el proyecto 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad', de Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte, alegando: (i) la existencia de vicios de carácter esencial durante la tramitación de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental (DIA); (ii) que el proyecto presentaría los efectos del artículo 11 letra f) de la Ley N° 19.300; y (iii) que el mismo habría sido presentado fraccionadamente.

A continuación, el 16 de abril de 2013, la Comisión de Evaluación dictó la Resolución Exenta N° 45 (en adelante, R.E. N° 45/2013) mediante la cual resolvió no admitir a trámite la solicitud de invalidación de SQM y dar inicio a un procedimiento de invalidación de oficio respecto de la referida R.E. N° 1/2013. Por su parte, SQM presentó recursos de reposición y jerárquico en subsidio en contra de la R.E. N° 45/2013, los que fueron rechazados por la Comisión mediante la Resolución Exenta N° 73, de 21 de junio de 2013 (en adelante, R.E. N° 73/2013). El 8 de julio de 2013, la Comisión de Evaluación dictó la Resolución Exenta N° 78 (en adelante, R.E. N° 78/2013), rechazando definitivamente la invalidación de la R.E. N° 1/2013.

El 14 de agosto de 2013, SQM interpuso una reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental (causa Rol N° R-10-2013), con el propósito de impugnar las R.E. N° 73/2013 y N° 78/2013. La reclamación presentada por SQM se fundó en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, sobre Tribunales Ambientales, que establece que "*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”.

Los puntos debatidos a propósito de la reclamación fueron: (i) la impugnabilidad de las R.E. N° 73/2013 y N°78/2013; (ii) la legitimación activa de SQM; (iii) la existencia de vicios esenciales durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; (iv) la generación de efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300; y (v) el fraccionamiento del proyecto. Para efectos del presente análisis, nos enfocaremos solamente en lo razonado por el Segundo Tribunal Ambiental a propósito de la impugnabilidad de las resoluciones y la legitimación activa del reclamante.

Primeramente, la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en esta causa razona que la R.E. N° 73/2013 sí sería impugnable por tratarse de un acto trámite que pone término al procedimiento.

En cuanto al carácter ambiental de la resolución impugnada, la sentencia señala que si bien ella se pronunció respecto de la legitimación activa del solicitante, dicha decisión se encontraría enmarcada dentro del SEIA, de modo que *“el requisito del carácter ambiental del acto recae sobre aquel que es objeto de la impugnación por la vía de la invalidación”*⁵. Asimismo, el Segundo Tribunal Ambiental estima que SQM cumple con las condiciones establecidas en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, conforme al cual *“[...] Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: [...] 7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”*.

Respecto a la legitimación activa de SQM para impugnar la R.E. N° 1/2013, el fallo recuerda que la razón por la cual la R.E. N° 73/2013 habría declarado la falta de aquélla sería que *“el solicitante no se encuentra facultado para impugnar la RCA del proyecto conforme al mecanismo previsto en la Ley N° 19.300 y tampoco posee la calidad de interesado para impugnar dicha resolución, no siendo procedente la aplicación supletoria del concepto de interesado establecido en la Ley N° 19.880, por cuanto éste no resulta conciliable con la*

5 Segundo Tribunal Ambiental. Sentencia dictada en causa Rol N° R-10-2013. Considerando séptimo.

6 Ibid. Considerando décimo.

*naturaleza del procedimiento especial establecido en la Ley N° 19.300*⁶. Dicho razonamiento evidencia que la resolución impugnada habría sido dictada por la Comisión siguiendo el criterio histórico mantenido por el SEA en materia de legitimación activa, ya revisado.

El fallo en comento resulta interesante por cuanto difiere del criterio señalado por la Comisión de Evaluación, señalando el Segundo Tribunal Ambiental expresamente que *“que SQM no detente la calidad de titular del proyecto y que no haya realizado observaciones en un periodo de participación ciudadana -pues no hubo tal periodo- en principio sólo le impide ejercer las impugnaciones de los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y accionar en contra de la RCA a través de las reclamaciones de los numerales 5 o 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600; pero no le impide requerir la invalidación de la RCA. Por lo tanto, para determinar si SQM estaba habilitado para solicitar la invalidación de la RCA del proyecto “Ampliación Planta Productora de Yodo Soledad”, éste debió acreditar fehacientemente que le asistía la calidad de interesado conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880*⁷ (énfasis agregado). Se desecha, por lo tanto, el criterio sostenido por el Servicio en cuanto a la existencia de un concepto especial de interesado en la Ley N° 19.300 y a la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 para efectos de establecer dicha calidad.

Ahora bien, la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental va más allá y se refiere a la naturaleza que debe tener el interés de quien impugna el acto, al señalar: *“Que, conforme a lo anterior, se debe agregar que tampoco es suficiente acreditar cualquier tipo de interés individual o colectivo – conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880- para ser legitimado activo y solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental 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*⁸ (énfasis agregado).

En síntesis, la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental concluye señalando que, si bien comparte la decisión adoptada por la Comisión de Evaluación de Tarapacá, no

7 Ibid. Considerando decimosexto.

8 Ibid. Considerando decimoséptimo.

comparte sus fundamentos, y explica que *“el motivo por el cual SQM carece de legitimación activa se debe a que no acreditó suficientemente su interés individual o colectivo afectado por la RCA del proyecto. Al no ser parte del proceso de evaluación ambiental, recaía sobre el solicitante una mayor exigencia para acreditar el carácter de interesado conforme al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880”*⁹.

Por su parte, respecto de la R.E. N° 78/2013, el Segundo Tribunal Ambiental resuelve que no concurren respecto de SQM las exigencias establecidas en el artículo 18 N°7 de la Ley N° 20.600, puesto que no puede ser considerada solicitante en un procedimiento iniciado de oficio ni tampoco directamente afectado por la R.E. N° 78/2013. Por lo mismo, no se encontraría legitimada para impugnar esta última conforme al artículo 17 N° 8 de la citada ley.

No obstante lo anterior, señala específicamente que *“en este caso, el directamente afectado necesariamente requiere acreditar una afectación a un derecho o interés, pero no cualquiera, como sería el mero interés económico que quedó de manifiesto tras las alegaciones del reclamante, sino que aquellos intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA”*¹⁰.

De este modo, el Segundo Tribunal Ambiental resuelve rechazar la reclamación tanto respecto de la R.E. N° 73/2013 como respecto de la R.E. N° 78/2013, en ambos casos por carecer el reclamante de legitimación activa.

Acto seguido, SQM interpuso recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental.

El recurso de casación en la forma se fundamenta en haber incurrido la sentencia en la causal de nulidad prevista por el inciso cuarto del artículo 26 en relación al artículo 25, ambos de la Ley N° 20.600, y con el artículo 170 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, es decir, por carecer (i) de los fundamentos de hecho y de derecho que le sirven de sustento, y (ii) de los fundamentos técnico-ambientales a que se refiere el artículo 25 de la referida Ley. Asimismo, el recurrente invoca la causal prevista en el artículo 768 N° 7 del Código de Procedimiento Civil, esto es, la de contener la sentencia decisiones contradictorias.

9 Ibid. Considerando vigesimosegundo.

10 Ibid. Considerando vigesimoséptimo.

Ambos argumentos invocados por SQM respecto de la casación en la forma son desechados por la Corte Suprema. El primero, por cuanto no se configuraría el vicio invocado en relación a la falta de consideraciones respecto al fondo de la petición de invalidación, toda vez que como señala el fallo impugnado, en concepto del tribunal la reclamante no tendría la capacidad para alegar en dicha sede las alegaciones de fondo de la invalidación. En cuanto al segundo argumento esgrimido por SQM, la Corte llega a la conclusión de que no existirían decisiones contradictorias en el sentido alegado por el recurrente.

En cuanto a la casación en el fondo, la Corte Suprema sintetiza la discusión de la siguiente forma: *“el razonamiento medular que cruza los dos primeros capítulos de nulidad descansa en aseverar el recurrente que el yerro que influyó decisivamente en lo dispositivo del fallo consistió en adicionar los jueces, al texto del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, una calificación del concepto de interesado que la norma no contempla, esto es, la exigencia de que se trate de un interés de naturaleza ambiental, en circunstancias que el único elemento que la disposición citada enuncia es que el tercero sea titular de un interés y que éste se vea afectado por el acto administrativo”*¹¹ (énfasis agregado).

La Corte resuelve limitar su examen respecto de la materia a la impugnación de la Res. Ex. N° 73/2013, y da inicio al mismo analizando la concurrencia respecto del reclamante de los elementos establecidos en el N° 3 del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Al respecto, la sentencia señala que *“es contundente la opinión en la doctrina en orden a que no se trata del mero y simple interés, como el de un ciudadano por el interés en la observancia de la legalidad; ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva”*¹². Por otra parte, en cuanto a la exigencia de un interés de naturaleza ambiental, afirma que ello *“desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante. Sin embargo, es lo cierto que tal yerro denunciado carece de influencia en lo dispositivo del fallo”*¹³ y agrega que *“aun cuando se prescindiera de la exigencia planteada en el fallo que se impugna, relativo al carácter de ambiental que debía definir el interés alegado, tal circunstancia no conduciría a variar la decisión en el sentido que interesa al recurrente por no haberse fundado la pretensión invalidatoria en interés alguno protegido por el ordenamiento jurídico [...]”*¹⁴. De este modo resuelve rechazar también el recurso de casación en el fondo.

11 Corte Suprema. Sentencia dictada en causa Rol N° 21.547-2014. Considerando decimonoveno.

12 Ibid. Considerando vigesimoséptimo.

13 Ibid. Considerando vigesimoctavo.

14 Ibid. Considerando vigesimoctavo.

B. Proyecto 'Trazado de Agua a Chiquiquiray'

También con fecha 6 de abril de 2015, la Corte Suprema resolvió otro recurso de casación en la forma y en el fondo en la causa Rol Nº 21.993-2014, prácticamente idéntico al anterior, igualmente presentado por SQM, esta vez en relación al proyecto 'Trazado de Agua a Chiquiquiray' de Sociedad Contractual Minera Copiapó. Dichos recursos, a su vez, buscaban la anulación de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en la causa Rol Nº R-11-2013, gemela a la emitida en la causa Rol Nº R-10-2013, ya revisada.

La sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en esta causa fue emitida solo 6 días después de aquella dictada en la causa Rol Nº R-10-2013, y también resolvía una reclamación presentada por SQM mediante la cual se impugnaba dos resoluciones exentas dictadas por la Comisión de Evaluación de la Región de Tarapacá, a saber: (i) La Resolución Exenta Nº 74, de 21 de junio de 2013, que rechazó el recurso de reposición interpuesto por SQM para dejar sin efecto la decisión de dicha Comisión de no acoger la solicitud de invalidación de la resolución que calificaba favorablemente el proyecto, por falta de legitimación activa; y (ii) la Resolución Exenta Nº 79, de 8 de julio de 2013, que puso término al procedimiento de invalidación iniciado de oficio por la Comisión, y en la cual se decidió no invalidar la resolución que calificaba favorablemente el proyecto.

Dado que las sentencias dictadas por el Segundo Tribunal Ambiental en ambas causas son prácticamente idénticas, al igual que aquellas dictadas por la Corte Suprema respecto de los correspondientes recursos de casación, no se revisarán las particularidades de cada fallo, siendo aplicable todo lo dicho en el acápite anterior respecto de lo resuelto por ambos tribunales a propósito de este proyecto.

III. Revisión de las sentencias dictadas a propósito del proyecto 'Piscicultura Río Calcurrupe'

Mediante Resolución Exenta Nº 0725/2013, de 14 de agosto de 2013 (en adelante, R.E. Nº 0725/2013), el Director Ejecutivo del SEA resolvió acoger el recurso de reclamación deducido por el señor Juan Alejandro Schweikart Bruggen, en representación de Agrícola Sicahue Limitada, en contra de la Resolución Exenta Nº 53, de 11 de junio de 2012, de la Comisión de Evaluación de la Región de Los Ríos (en adelante, R.E. Nº 53/2012), mediante la cual se calificaba desfavorablemente la DIA del proyecto 'Piscicultura Río Calcurrupe'. De este modo dicho proyecto, rechazado inicialmente por la respectiva Comisión de Evaluación, era calificado favorablemente en la instancia recursiva.

Con fecha 2 de octubre de 2013, Marila Castillo Pitripan, José Sorto Leguey, José Gómez Huenupan y Pedro Huenulef Oporto, interpusieron ante el Segundo Tribunal Ambiental una reclamación en contra de la referida R.E. N° 0725/2015, de la Dirección Ejecutiva del SEA, de conformidad a los artículos 20 de la Ley N° 19.300 y 17 N° 5 de la Ley N° 20.600. Los reclamantes fundaban su reclamación en que el proyecto tendría efectos negativos en la salud de las familias y comunidad Mapuche, en lo productivo, en lo cultural y en lo social; junto con la existencia de un vicio de ilegalidad en el proceso de evaluación del proyecto, consistente en no haberse realizado la consulta establecida en el artículo 6 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre otras alegaciones, la Dirección Ejecutiva del SEA adujo la falta de legitimación activa de los reclamantes, señalando que éstos no habrían siquiera solicitado la apertura de un proceso de participación ciudadana durante la evaluación del proyecto conforme a lo dispuesto en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, no pudiendo por tanto reclamar judicialmente la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto.

En cuanto a este punto, el Segundo Tribunal Ambiental declara en su fallo que solamente los titulares de proyectos se encontrarían legitimados para interponer la reclamación del artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600. En cuanto a este punto, expresa que *“los reclamantes erraron en utilizar la reclamación del artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, por cuanto este medio de impugnación sólo puede ser impetrado por el titular del proyecto, quien es el único que puede ejercer la reclamación administrativa contenida en el inciso 1° del artículo 20 de la Ley N° 19.300, para posteriormente, de lo resuelto por el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, reclamar ante el Tribunal Ambiental conforme al citado artículo 17 N° 5, en relación al inciso 4° del artículo 20 señalado”*¹⁵ (énfasis agregado). Asimismo, aclara que *“los reclamantes de autos tampoco podían impetrar la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por cuanto ésta sólo puede ser ejercida por quienes hayan sido parte de un proceso de participación ciudadana cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y se haya agotado la vía recursiva administrativa”*¹⁶ (énfasis agregado).

En síntesis, el Segundo Tribunal Ambiental resuelve rechazar la reclamación deducida, sin pronunciarse respecto del fondo de la misma, dado que *“los reclamantes de autos no cuentan con legitimación activa para impetrar la reclamación contenida en el artículo 17 N° 5*

15 Segundo Tribunal Ambiental. Sentencia dictada en causa Rol N° R-16-2013. Considerando decimoquinto.

16 Ibid. Considerando décimo séptimo.

de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 725, de 14 de agosto de 2013, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, sin perjuicio de la procedencia de otras vías de impugnación o invalidación del acto administrativo"¹⁷. Cabe destacar que no existe una inconsistencia entre lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental en esta causa y lo fallado en aquéllas examinadas en el acápite anterior, dado que en este caso el reclamo se funda en el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, en tanto que en los anteriores el reclamo se funda en el artículo 17 N° 8 de la misma Ley.

A continuación, los mismos Marila Castillo Pitripan, José Soto Leguey, José Gómez Huenupan y Pedro Huenulef Oporto dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental, conforme a lo establecido en el inciso cuarto del artículo 26 de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 25 de la misma Ley y al artículo 170 del Código de Procedimiento Civil. Los recursos fueron resueltos por la Corte Suprema mediante sentencia de 22 de mayo de 2015.

En cuanto a la casación en la forma, señalan primeramente que la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental no contiene las consideraciones de hecho o de derecho que le sirven de fundamento, puesto que las expresadas son contradictorias. Lo anterior, debido a que los argumentos esgrimidos en la sentencia para afirmar la competencia del tribunal serían opuestos a aquellos utilizados para establecer la falta de legitimación activa. A continuación, indican que el fallo habría omitido la decisión del asunto controvertido, al no pronunciarse respecto de las cuestiones de ilegalidad de fondo.

La Corte Suprema resuelve que no concurren los defectos sobre la base de los cuales se ha impetrado el recurso de casación en la forma. Primeramente, por cuanto lo sostenido por el Segundo Tribunal Ambiental respecto del análisis sobre la falta de legitimación activa de los reclamantes, no dice relación con la incompetencia de dicho órgano jurisdiccional. En cuanto al segundo argumento de los recurrentes, lo descarta en consideración a que habiéndose acogido la excepción de falta de legitimación activa de los reclamantes, el tribunal ya no se encontraba obligado a hacerse cargo de las alegaciones de ilegalidad de fondo.

En cuanto al recurso de casación en el fondo, los reclamantes argumentan que la sentencia impugnada habría incurrido en un error de derecho, al establecer que solamente

17 Ibid. Considerando décimo octavo.

el titular del proyecto habría podido interponer el reclamo judicial a que se refieren el artículo 20 de la Ley N° 19.300 y el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600.

A este respecto, la Corte Suprema confirma el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Ambiental, señalando que este último habría resuelto correctamente la falta de legitimación activa de los reclamantes. Lo anterior, por cuanto ellos habrían presentado su reclamación de conformidad con los artículos 20 de la Ley N° 19.300 y 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, *"para lo cual no se encuentran legitimados, puesto que dicho medio está contemplado para ser ejercido sólo por aquel que hubiere presentado una Declaración de Impacto Ambiental, o en su caso, un Estudio de Impacto Ambiental"*¹⁸. Agrega el fallo que *"tampoco tienen derecho a la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley de los Tribunales Ambientales, desde que requiere que las personas naturales o jurídicas que acudan a ella hubieren opuesto observaciones ciudadanas al proyecto y en el caso de que éstas no hubieren sido adecuadamente atendidas, haber presentado el recurso de reclamación administrativo que prevé el artículo 20 de la Ley N° 19.300, conforme lo señala el inciso quinto del artículo 30 bis de este último cuerpo legal"*¹⁹. Rechaza, de este modo, también la casación en el fondo deducida.

No obstante lo ya señalado, lo más llamativo de esta sentencia no es lo decidido respecto de los recursos de casación sino las consideraciones con que el Ministro Pierry concurre a lo resuelto, específicamente respecto del alcance de la norma contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Al respecto el Ministro arguye, sobre la base de la historia de la ley, que se trataría de un recurso diferente a la invalidación establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Se apoya, además, en que la referencia a dicha norma contenida en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 (*"no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880"*), *"sólo se justifica tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero del mismo número"*²⁰.

En línea con lo anterior, declara el Ministro Pierry que *"es necesario entonces distinguir por una parte, entre este recurso que denominaremos "invalidación impropia", y la invalidación propiamente tal"*²¹. Esta última efectivamente correspondería a la facultad establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, distinguiéndose de aquélla solamente en razón del plazo

18 Corte Suprema. Sentencia dictada en causa Rol N° 23.000-2014. Considerando octavo.

19 Ibid. Considerando octavo.

20 Ibid. Número 2.

21 Ibid. Número 4.

para recurrir en caso de ejercerse dicha facultad (30 días) y el tribunal competente para conocer de dicho recurso (Tribunal Ambiental).

En cuanto a la primera, señala que *“la invalidación recurso, o “invalidación impropia”; ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa [...]. Este reclamo de ilegalidad abre un “procedimiento administrativo de invalidación” permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó”*²² (número 5). Especifica que *“interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N° 19.300”*²³.

El Ministro sintetiza sus consideraciones señalando que *“existen dos tipos de invalidación; la general de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, excluida para el responsable del proyecto y los terceros intervinientes en el procedimiento, con reclamo ante el tribunal ambiental cuando la Administración invalida; y la “invalidación impropia” o invalidación recurso, para los terceros que no han intervenido en el procedimiento, así como también para el responsable del proyecto y los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo, con un plazo de treinta días para reclamar ante el tribunal ambiental, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación; debiendo resolverse respecto a estos últimos, si esta invalidación que vendría a ser una reposición, mantiene el plazo general de cinco días de la Ley de Procedimiento Administrativo o el de treinta días que hemos estado proponiendo”*²⁴ (énfasis agregado).

22 Ibid. Número 5.

23 Ibid. Número 6.

24 Ibid. Número 11.

IV. CONCLUSIONES

Lo resuelto recientemente tanto por el Segundo Tribunal Ambiental como por la Corte Suprema a propósito de los proyectos 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad', 'Trazado de Agua a Chiniquiray' y 'Piscicultura Río Calcurrupe' genera un nuevo escenario para el SEA. En éste, el Servicio se encuentra obligado a revisar y ampliar el concepto de interesado utilizado históricamente a efectos de determinar si los recurrentes se encuentran legitimados para impugnar los actos administrativos dictados en el marco del SEIA.

Primeramente, en relación a los proyectos 'Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad' y 'Trazado de Agua a Chiniquiray', resulta relevante lo afirmado tanto en los fallos del Segundo Tribunal Ambiental como en los de la Corte Suprema en cuanto a que el hecho de tratarse de un tercero ajeno al procedimiento de evaluación, esto es, de ser una persona distinta del titular del proyecto y no haber presentado observaciones durante el período de participación ciudadana, no constituye un impedimento para requerir la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental. En este sentido, el Segundo Tribunal Ambiental y la Corte Suprema coinciden en desestimar lo sostenido por el SEA en cuanto a que los actos dictados en el marco del procedimiento de evaluación ambiental solamente serían impugnables por las personas a que se refieren los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley Nº 19.300.

Asimismo, contrariamente a lo sostenido por el SEA, las sentencias dictadas por ambos tribunales reconocen la aplicación supletoria de la Ley Nº 19.880 en lo que respecta a la determinación de la calidad de interesado, la cual, en consecuencia, deberá verificarse conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de dicha ley. En este sentido, el Servicio se ve obligado a ampliar el concepto de interesado, el cual podría incluir a terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental, en caso de verificarse respecto de ellos los supuestos que establece el referido artículo 21. Cabe precisar, no obstante, que contrariamente a lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental, la Corte Suprema no estima necesario que el interés a que hace referencia dicha norma deba ser necesariamente un interés relacionado con la protección del medio ambiente, en tanto se acredite razonablemente que dicho interés se encuentra protegido por el ordenamiento jurídico y pueda verse afectado, ya sea individualmente o colectivamente.

A continuación, el fallo dictado por la Corte Suprema en relación al proyecto 'Piscicultura Río Calcurrupe' confirma lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental, en

cuanto a descartar la posibilidad de que terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental puedan reclamar conforme a lo establecido en los N° 5 y 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600. Se confirma, de este modo, que la vía de impugnación disponible para terceros ajenos al procedimiento no es otra que la establecida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

A este respecto, cabe señalar que las consideraciones efectuadas por el Ministro Pierry en cuanto a la existencia de una 'invalidación impropia' o 'invalidación recurso' constituyen, en definitiva, el reconocimiento jurisprudencial de una vía de impugnación para terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental. En efecto, conforme a dichas consideraciones, los terceros ajenos al procedimiento de evaluación contarían con la posibilidad de impetrar un verdadero reclamo de ilegalidad, el cual a su vez daría lugar a un procedimiento de invalidación. El plazo para interponer dicho reclamo sería de 30 días, y de lo resuelto por la Administración podría deducirse la correspondiente reclamación ante el Tribunal Ambiental en el plazo de 30 días, ya sea porque se acogió el reclamo o porque se rechazó.

Queda por verse si la Corte Suprema, los Tribunales Ambientales y el mismo SEA reconocerán la tesis planteada por el Ministro Pierry. No obstante, independiente de aquello, resulta indispensable avanzar en cuanto a clarificar la forma en que terceros ajenos al procedimiento pueden impugnar los actos dictados por la autoridad ambiental en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental.

Lo anterior si se considera, por ejemplo, que con frecuencia los proyectos sometidos a evaluación ambiental sufren cambios importantes durante su tramitación, de modo que personas que inicialmente no se sintieron afectadas por el mismo y, por lo tanto, no realizaron observaciones ciudadanas oportunamente, en definitiva no pueden manifestar sus inquietudes y opiniones al respecto. Para ellos, el reconocimiento de una vía de impugnación para terceros ajenos al procedimiento constituye, en definitiva, el único medio de hacer valer sus pretensiones y acceder a la justicia ambiental.

Recibido: 4 de junio de 2015

Aprobado: 14 de Octubre de 2015