

Valdivia, veinticuatro de abril de dos mil veinte.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 11 de diciembre de 2019, compareció la Sra. **Victoria Belemmi Baeza**, abogada, con domicilio en calle Mosquito N° 491, Oficina 312, Santiago, actuando en representación de la Sra. **ELSA QUIRQUITRIPAY ANTIMAN**, dueña de casa y miembro de la Comunidad Indígena Palguín Bajo, con domicilio en Kilómetro 20, Palguín Bajo, Pucón; la Sra. **SONIA ÑANCO ANTIMILLA**, dueña de casa, miembro de la Comunidad Indígena Antonio Huenuñanco de Llafenco, con domicilio en Kilómetro 20, Llafenco, Pucón; y el Sr. **MARIANO PUELMAN**, jubilado, miembro de la Comunidad Indígena Palguín Bajo, con domicilio en Kilómetro 20, Palguín Bajo, Pucón, e interpuso por los anteriores, en adelante «los Reclamantes», reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° J1-014062, de 16 de octubre de 2019, en adelante «la Resolución Reclamada», dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud Región de La Araucanía, en adelante «Seremi de Salud de La Araucanía», la cual rechazó solicitud de invalidación interpuesta contra la Res. Ex. N° A-200705, de 16 de enero de 2018, y Res. Ex. N° A-20028050, de fecha 10 de octubre de año 2017, ambas dictadas por el Jefe del Departamento de Acción Sanitaria, por orden del Secretario Regional Ministerial de Salud Región de La Araucanía, que autorizaron el funcionamiento del proyecto denominado «Escombrera, sitio de disposición de residuos no peligrosos», en adelante «el Proyecto», cuyo titular es la Sociedad de Manejo Integral de Residuos Limitada, o EcoEscombros Ltda. El Proyecto consiste en la operación de un sitio de disposición final de residuos sólidos no peligrosos o escombros, consistentes en materiales inertes, y se ubica en el camino Pucon-Curarrehue, km 20,4, sector Palguín Bajo, Pucón.
 2. Los Reclamantes solicitaron al Tribunal dejar sin efecto la Resolución Reclamada y, en definitiva, *«ordenar la invalidación de la solicitud de invalidación interpuesta en contra de las Resoluciones Exentas N° A-200705 de 16 de enero de 2018 y N°A20028050 de fecha 10 de octubre del año 2017, ambas dictadas por el Jefe del Departamento de Acción Sanitaria de la Secretaría Regional Ministerial de la Región de la Araucanía»*.
- A. Antecedentes del acto administrativo reclamado**
3. De los antecedentes administrativos presentados en autos, a fs. 406 y ss., en lo que interesa, consta:



- a) A fs. 494 y 511, respectivamente, Res. Ex. N° A-20028050, de 10 de octubre de 2017, y Res. Ex. N° A-200705, de 16 de enero de 2018, ambas de la Seremi de Salud de La Araucanía, que autorizaron y aprobaron el Proyecto. A fs. 503, consta la solicitud de autorización y funcionamiento de Escombrera Tipo I, presentada por EcoEscombros Ltda.
- b) A fs. 406, solicitud de invalidación presentada por los Reclamantes contra las referidas resoluciones exentas, el 30 de noviembre de 2018, conforme al art. 53 de la Ley N° 19.880.
- c) A fs. 418, Ord. N° J1-01811, de la Seremi de Salud de La Araucanía, de 9 de agosto de 2019, que comunica la solicitud de invalidación al representante legal de Sociedad de Manejo Integral de Residuos Limitada, de conformidad al referido art. 53.
- d) A fs. 422, presentación de Sociedad de Manejo Integral de Residuos Limitada, de 28 de agosto de 2019, presentando descargos.
- e) A fs. 474, la Res. Ex. N° J1-014062, de 16 de octubre de 2019, reclamada en autos.

B. Antecedentes del proceso de reclamación

- 4. En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional derivado de aquella, en autos consta que:
 - a) A fs. 1 y ss., se inició el procedimiento mediante reclamación interpuesta el 11 de diciembre de 2019, en la cual la compareciente acompañó: copia de escritura de mandato judicial Repertorio N° 2914-2018 de la Notaria Espinoza de Pucón, Res. Ex. N° J1-014062, de 16 de octubre de 2019, Res. Ex. N° A-20028050, de 10 de octubre de 2017 y Res. Ex. N° A-200705, de 16 de enero de 2018, todas de la Seremi de Salud de La Araucanía; cartas de las comunidades indígenas de Llafenco y Palguín Bajo, enviadas a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y la Seremi de Salud de La Araucanía; respuesta de dicha Secretaría Regional; certificados de pertenencia a comunidad indígena; resolución municipal que suspende patente comercial; respuesta N° A-0049T0002844, de 5 de septiembre de 2019; y solicitud de invalidación de 30 de noviembre de 2018.
 - b) A fs. 67, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y tuvo por acompañados los documentos, salvo el individualizado al número 9 del primer otrosí de la reclamación, ordenando venir en forma, y disponiendo se oficiara a la Reclamada, a fin de que informe y acompañe

copia autenticada del expediente que dio lugar al acto administrativo reclamado, incluyendo el de evaluación ambiental del Proyecto.

- c) A fs. 68, se remitió oficio a la Reclamada para lo indicado precedentemente, recepcionado el 18 de diciembre de 2019, según consta en certificación de fs. 69.
- d) A fs. 70, la reclamante cumplió lo ordenado a fs. 67, teniéndose por acompañado el documento en cuestión, a fs. 83.
- e) A fs. 84, consta Ord. N° J1-02805, de la Seremi de Salud de La Araucanía, solicitando prórroga de plazo para informar, lo que el Tribunal, a fs. 85, rechazó y ordenó cumplir con el art. 1 de la Ley N° 18.120.
- f) A fs. 86, compareció por la Reclamada el abogado Sr. Werner Schälchli Salas, solicitando prórroga para informar. A fs. 92, compareció, también por la Reclamada, el Consejo de Defensa del Estado, por medio del abogado Sr. Natalio Vodanovic Schnake, solicitando ampliación de plazo para informar. A fs. 95, el Tribunal tuvo presente la comparecencia de este último, accedió a la ampliación de plazo, y rechazó la comparecencia del Sr. Schälchli Salas.
- g) A fs. 96, el Consejo de Defensa del Estado evacuó informe y acompañó copia de expedientes administrativos relativos a las autorizaciones del Proyecto y Resolución Reclamada, incluyendo expediente de sumario sanitario. A fs. 403, acompañó también copia física de los referidos expedientes.
- h) A fs. 404, el Tribunal tuvo por evacuado el informe, rechazó los legajos documentales digitales por no estar íntegramente acompañada la Res. Ex. N° A-200705, y ordenó incorporar al expediente de autos los documentos presentados materialmente, ordenando al Sr. Secretario del Tribunal la custodia de los mismos. A fs. 405, consta certificación de la incorporación de los documentos referidos precedentemente y su custodia.
- i) A fs. 704, se certificó estado de relación y a fs. 705 se decretó autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el 4 de febrero de 2020, a las 09:00 horas.
- j) A fs. 706, las partes de común acuerdo solicitaron suspensión del procedimiento conforme al art. 64 del Código de Procedimiento Civil. A fs. 707, el Tribunal accedió a la solicitud, dejó sin efecto la citación a audiencia de fs. 705 y ordenó fijar nuevo día y hora una vez reanudado el procedimiento.

- k) A fs. 708, el Tribunal dictó resolución reanudando el procedimiento y fijó audiencia de alegatos para el 19 de marzo de 2020, a las 09:00 horas. A fs. 709, por razones de buen servicio, el Tribunal dejó sin efecto esta citación y ordenó reprogramar oportunamente.
- l) A fs. 710, se fijó audiencia de alegatos por medio de videoconferencia para el jueves 2 de abril de 2020, a las 09:30 horas.
- m) A fs. 712, 713 y 714, consta anuncio de los abogados de las partes, por treinta minutos cada uno, teniéndolos el Tribunal por anunciados, por el tiempo solicitado, a fs. 715.
- n) A fs. 716 consta acta de instalación del Tribunal y a fs. 717 certificación de haberse llevado a efecto la audiencia de alegatos el día y hora fijados.
- o) A fs. 718, consta certificación de acuerdo, y a fs. 719, designación de Ministro redactor.
- p) A fs. 720, consta certificación de entrega de proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

a) Argumentos de la Reclamante

Primero. Que, la apoderada de los Reclamantes señaló que, dentro de plazo, comparecía conforme al art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, reclamando contra la Res. Ex. N° J1-014062, de 16 de octubre de 2019, que rechazó la solicitud de invalidación contra la Res. Ex. N° A-200705, de 16 de enero de 2018, y Res. Ex. N° A-20028050, de fecha 10 de octubre de año 2017, todas de la Seremi de Salud de La Araucanía. Según precisó, estas últimas resoluciones tienen carácter ambiental, toda vez que constituyen permisos para la instalación de una escombrera. Agregó que la legitimación activa de los Reclamantes les corresponde por haber interpuesto la solicitud de invalidación administrativa. En lo medular de la reclamación de fs. 1, la compareciente indicó que el Proyecto fue autorizado en terrenos pertenecientes a la comunidad indígena Palguín Bajo, aproximadamente a 200 metros de la Pampa Sagrada de dicha comunidad y de la comunidad indígena Llafenco, y a 500 metros del cementerio indígena «Alhue Mapu». Alegó que al poco tiempo de la entrada en operación del Proyecto, este fue percibido negativamente por las comunidades del sector, por externalidades negativas tales como depósito de residuos no pertenecientes a la categoría de escombros, presencia de aves de rapiña y malos

olores. Al respecto, indicó que se realizaron denuncias ante la Municipalidad de Pucón y la Seremi de Salud, y que esta última, previa fiscalización al recinto con personal municipal, verificó lo denunciado en cuanto a mal manejo de frente de trabajo y relleno y acumulo de agua al interior del vertedero. Agregó que las comunidades también remitieron carta al Director Nacional de Conadi y la Seremi en referencia, reiterando las externalidades negativas y posible afectación de la calidad de las aguas del río Palguín, ubicado en las cercanías de la escombrera. Preciso que la Municipalidad de Pucón decretó la suspensión de la patente comercial del Proyecto, por mal manejo de residuos y, tras haberse constatado gran cantidad de agua en el recinto, la Seremi de Salud decretó la prohibición de funcionamiento de la escombrera.

Segundo. Que, en lo relativo a las ilegalidades de la Resolución Reclamada, la compareciente alegó el incumplimiento del deber de consultar a los pueblos indígenas, según los arts. 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, y el DS 66/2014 del Ministerio de Desarrollo Social. De acuerdo al art. 7 del DS 66/2014 y jurisprudencia de la Corte Suprema que al efecto citó, existe susceptibilidad de afectar a los pueblos indígenas porque los permisos respecto de los cuales se solicitó la invalidación son actos formales de la Administración, y son susceptibles de afectar a las comunidades indígenas que frecuentan el terreno ceremonial en que periódicamente realizan el Wiguatun y también el cementerio Alhue Mapu, afectando directamente tradiciones, prácticas religiosas y costumbres ancestrales. La compareciente alegó que las comunidades de Palguín Bajo no fueron notificadas del inicio de algún proceso formal de consulta indígena ni informados sobre la existencia del Proyecto.

Tercero. Que, además, la apoderada de los Reclamantes denunció una errónea interpretación de la consulta indígena en casos de proyectos que no ingresan al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA). Al respecto, indicó que los arts. 85 y 86 del Reglamento del SEIA establecen un estándar mínimo de aplicación de la consulta indígena, obligando al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) a verificar en reuniones con la comunidad que estas no se encuentren afectadas, a fin de determinar la aplicación al término anticipado de la evaluación o simplemente considerar la opinión de dichas comunidades. En caso de proyectos que no ingresan al SEIA, sería el organismo sectorial el obligado a velar porque se cumpla la normativa, en particular el Convenio 169 de la OIT, de manera que pretender que un proyecto se instale sin considerar en lo absoluto la protección de los pueblos indígenas, solo porque no le aplica la Ley N° 19.300, es totalmente contrario al referido Convenio. Añadió que la normativa del Código Sanitario requiere de la observancia de las normas del Convenio 169. Al respecto, afirmó que el acto autorizador del Proyecto incluye aspectos discrecionales por parte de la Administración y no se trata de la mera verificación

de un listado de supuestos de hecho. Alegó que la aprobación de un proyecto que incluye incluso un plan de cierre en territorio indígena, y la obligación de determinar condiciones sanitarias y de seguridad para evitar molestias o peligros para la salud de la comunidad, hace necesario concluir que no existe para la Seremi de Salud una exención de su deber de cumplir con el Convenio 169 de la OIT. Por último, insistió en la infracción a los arts. 7 y 13 del Convenio 169, referido a las tierras indígenas y a la cosmovisión de los pueblos indígenas respecto de ella.

b) Argumentos de la Reclamada

Cuarto. Que, el Consejo de Defensa del Estado, por la Reclamada, informando a fs. 96, solicitó el rechazó de la reclamación, reiterando los argumentos de la Resolución Reclamada. En este sentido, manifestó que el Proyecto autorizado es de aquellos de naturaleza reglada, conforme al art. 80 del Código Sanitario. Explicó que ante la solicitud de aprobación de una escombrera, la autoridad se encuentra obligada a tramitarla y, cumplidos los requisitos exigidos para la misma, proceder a su autorización. Reconoció que eventualmente podría incluirse en estas autorizaciones acuerdos adoptados en el marco en un proceso de consulta del Convenio 169, sin embargo, en el caso de autos, ello no resulta procedente por no producirse afectación de los derechos señalados en el art. 7.1 del referido Convenio. Añadió que la reclamante no acreditó las afectaciones acusadas, que los perjuicios alegados serían eventuales y que las actividades ancestrales se ubican a distancia razonable del Proyecto. Indicó que, según la descripción del Proyecto, no se apreciaron efectos que pudieran afectar a la comunidad y que la actividad autorizada dispone de residuos inertes que no generan contaminación ni foco de malos olores. Preciso que el Proyecto abarca una superficie de 87500 m², de los cuales se van a intervenir 6442 m², lugar en que antes se ubicaba un pozo de extracción de áridos. No se contempla la construcción de caminos y cuenta con sistema de agua potable y alcantarillados debidamente autorizados. Indicó que el propietario del terreno de la escombrera, dado en arriendo al titular, es miembro de la comunidad. Por último, explicó que el titular del Proyecto efectivamente registra incumplimientos a la normativa sanitaria, con sumario sanitario en proceso y con prohibición de funcionamiento, medida recurrida ante la Corte de Apelaciones de Temuco, en tramitación.

II. Cuestión de resolución previa al fondo del asunto

Quinto. Que, a juicio de este Tribunal, se deben precisar dos cuestiones en forma previo a cualquier pronunciamiento sobre el fondo de la controversia. Lo primero es determinar si, en consideración a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, el Tribunal es o no competente absolutamente para conocer de la Reclamación interpuesta. Este examen debe realizarse de oficio, aún sin mediar alegación de las partes en tal sentido, pues se trata de cuestiones de orden público relacionadas con la competencia absoluta. En segundo lugar, y en el caso de contestarse positivamente la primera interrogante, se debe analizar si los Reclamantes tienen acción para recurrir al Tribunal para impugnar el acto que rechaza o niega realizar la invalidación. De esta forma, solo si se responde positivamente esta última interrogante corresponde efectuar un análisis sobre el fondo de la reclamación.

A) Competencia del Tribunal para conocer la reclamación

Sexto. Que, la competencia invocada por los Reclamantes para acceder al Tribunal Ambiental corresponde a la del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600. Esta norma, en su inciso 1° dispone: *Los Tribunales Ambientales serán competentes para: «Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución».*

Séptimo. Que, de acuerdo a esta disposición, para que el Tribunal Ambiental tenga competencia se necesita que el acto impugnado corresponda al que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. A su vez, del inciso 2° del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, se desprende que, para que un acto administrativo tenga un carácter ambiental, deben cumplirse los siguientes supuestos: a) tratarse de una decisión formal de un órgano de la Administración del Estado que tenga competencia ambiental y; b) debe corresponder a un instrumento de gestión ambiental o encontrarse directamente asociado con uno de éstos. Sobre el primer requisito no existe duda que la Seremi de Salud es un órgano de la Administración que tiene atribuciones relacionadas con el otorgamiento de permisos o pronunciamiento ambientales, por lo que no se ahondará más en aquello.

Octavo. Que, por la razón anterior es necesario determinar si se cumple el segundo de los presupuestos, esto es, si los actos objeto del procedimiento de invalidación -Res. Ex. N° A-200705, de 16 de enero de 2018, y Res. Ex. N°A-20028050, de fecha 10 de octubre de año 2017, todas de la Seremi de Salud de La Araucanía-

, que autorizaron el proyecto «Escombrera, sitio de disposición de residuos no peligrosos», corresponden a actos administrativos que se relacionen a un instrumento de gestión ambiental.

Noveno. Que, sobre esto se debe indicar que la Ley N° 19.300 no define qué es un instrumento de gestión ambiental, limitándose a regularlos en el título II, denominado «Instrumentos de gestión ambiental». En este título se reconocen a los siguientes: De la Educación y la Investigación; De la Evaluación Ambiental Estratégica; Del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; Del Acceso a la Información Ambiental; De las Normas de Calidad Ambiental y de la Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental; De las Normas de Emisión; De los Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación. A juicio del Tribunal, la Ley N° 19.300 no contiene un catálogo taxativo de los instrumentos de gestión ambiental que existen en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que es perfectamente posible que estén contenidos en otros cuerpos normativos. En efecto, para Bermúdez se debe entender por instrumento de protección o gestión ambiental *«el conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, etc.) destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental»*. Agregando que *«estos instrumentos se caracterizan porque atienden a una finalidad de protección ambiental y responden al carácter integral u omnicompreensivo que tiene la protección del entorno»* (Bermúdez, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 192). Así entonces los instrumentos jurídicos o económicos que, a través del incentivo o la regulación de conductas, tienen por finalidad proteger o conservar el medio ambiente o algunos de sus componentes deben ser considerados de gestión ambiental. Lo esencial es que estos instrumentos contemplen medidas o condiciones (deberes, obligaciones, restricciones, prohibiciones, mandatos, órdenes, sanciones, etc.), cuyo cumplimiento se encuentre vinculado a la protección o conservación de los elementos que conforman el medio ambiente.

Décimo. Que, corresponde revisar si las Resoluciones que aprueban el Proyecto y su funcionamiento tienen una finalidad de protección ambiental. Al respecto se debe señalar que las resoluciones cuestionadas se dictan en el marco del art. 80 del Código Sanitario, disposición que señala: *«Corresponde al Servicio Nacional de Salud autorizar la instalación y vigilar el funcionamiento de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase. Al otorgar esta autorización, el Servicio Nacional de Salud determinará las condiciones sanitarias y de seguridad que deben cumplirse para evitar molestia o peligro para la salud de la comunidad o del personal que trabaje en estas faenas»*. Como se puede apreciar,

el requisito esencial para otorgar el permiso es evitar molestias o peligros a la salud de la comunidad o del personal que trabaje en las faenas, cuestiones que, de acuerdo al formulario denominado «Anexo 2: Solicitud de autorización de escombrera y funcionamiento Tipo 1», que rola de fs. 503 a 510, se encuentran vinculadas al cumplimiento de una serie de condiciones de naturaleza ambiental.

Undécimo. Que, a continuación, se revisarán las condiciones establecidas por la Administración para otorgar el permiso respectivo contempladas en el referido formulario, y que tienen contenido ambiental. Para ello se ha confeccionado la siguiente tabla, que indica el requerimiento indicado en el formulario, señalando la letra en la que se encuentra, la exigencia, condición o requerimiento y describiendo el potencial impacto que busca prevenir.

Letra	Exigencia, condición o requerimiento	Potencial impacto ambiental asociado
a)	Nivel freático se encuentra un metro bajo la cota de suelo, garantizando que el terreno no se anegue permanente o estacionalmente.	El anegamiento, generación de movimientos de tierra, contaminación de cauces de aguas superficiales y napas subterráneas.
c)	El terreno permite realizar un manejo de aguas lluvias adecuado.	El anegamiento, generación de movimientos de material y tierra, contaminación de agua y cauces superficiales y napas subterráneas.

d)	Presenta layout indicando distancia y ubicación a comunidades indígenas, poblaciones, viviendas, establecimientos educacionales, obras viales, caminos, cauces, pozos de agua, dirección de aguas superficiales y subterráneas, y/o cualquier sitio de interés desde el punto de vista de la biodiversidad y cultural en un radio de 1.000 metros.	Efectos en la salud de la población cercana por ruido, emisiones atmosféricas, contaminación de aguas subterráneas o superficiales. Así también afectación de sitios de interés de biodiversidad o cultural por ruido, emisiones atmosféricas o contaminación de aguas subterráneas o superficiales. Una eventual contaminación de aguas puede traducirse también en una contaminación del suelo, porque el agua transporta el contaminante, y depende de las características del mismo que éste se pueda depositar en el suelo.
e)	Presenta detalle de vías de acceso y vías internas.	Efectos en poblaciones circundantes ya sea por ruido, así como también por emisiones atmosféricas. En el caso de existir sitios de alto interés cultural o biodiversidad también debería ser previsto algún tipo de afectación por estos mismos efectos (ruido y emisiones atmosféricas asociadas al tráfico)
f)	Presentar un <i>buffer</i> de 30 metros lineales desde el pozo hasta viviendas y pozos de agua.	Efectos en poblaciones circundantes ya sea por ruido o por emisiones atmosféricas. También poder prever cualquier efecto sobre fuentes de agua.
g)	Presentar detalle de maquinaria y equipos a utilizar, indicando número, tipo y frecuencia de uso.	Determinar niveles de presión sonora que podrían estar asociados a la operación del lugar de depósito de residuos.

k)	La instalación contará con cierre perimetral que evite el ingreso de personas y vectores de interés sanitario.	Evitar la generación de un foco de vectores sanitarios que pueda afectar a la población circundante.
m)	La instalación contará con medidas y/o sistemas de minimización y/o mitigación de emisiones fugitivas de polvo.	Efectos sobre la salud de la población y sobre la vegetación por emisiones fugitivas de polvo.
p)	Dotará de elementos de protección personal a los operarios.	Proteger la salud de los trabajadores.
q)	Poseerá zanjaz perimetrales para control de aguas lluvia.	Evitar la contaminación de aguas subterráneas y superficial al evitar el contacto de las aguas lluvias con los residuos con aguas lluvias.
t)	Presentar análisis de agua inicial, aguas arriba y aguas abajo según lo indicado en el protocolo.	Prevenir efectos sobre las aguas superficiales, al tener información previa a la instalación de la escombrera.
u)	El titular compromete el monitoreo de los parámetros que se detallan a continuación con una frecuencia mínima anual.	Monitorear cualquier efecto que pueda sufrir la calidad de agua superficial y subterránea producto de la operación de la escombrera.
y)	El titular anexar (sic) planimetría que permita evidenciar los perfiles de suelo finales con la etapa de cierre.	Tiene relación al cierre y tiene como objeto evitar movimientos de masa, consolidación del suelo y recuperación del mismo.

z)	Presentar diseño de cierre con 30 cm de espesor mínimo, de material TCN o tierra.	Evitar potencial contaminación de aguas superficiales y subterráneas, atracción de vectores sanitarios.
cc)	El titular compromete el monitoreo de aguas subterráneas dos años mínimo después de terminado el proyecto, de los parámetros mencionados en el numeral u) y su frecuencia.	Monitorear que no existan efectos sobre las aguas subterráneas luego de cerrada la escombrera.

Duodécimo. Que, del análisis efectuado es posible concluir que, tanto la aprobación del proyecto de la escombrera como la autorización de funcionamiento, deben cumplir requisitos que buscan limitar o evitar efectos o impactos en el medio ambiente (como el agua superficial y subterránea, suelo, aire, ruido, patrimonio cultural, etc.), y de esa forma, evitar molestias o peligro para la salud de la comunidad o del personal que trabaja en las faenas.

Decimotercero. Que, de igual forma, estas autorizaciones se encuentran contenidas en el art. 140 del RSEIA como un permiso ambiental sectorial, por lo que no cabe duda que tienen un contenido ambiental. Por tales razones, este Tribunal entiende que las autorizaciones contenidas en las resoluciones impugnadas están relacionadas con un instrumento de gestión ambiental y cumplen con el supuesto del art. 17 N° 8 inciso 2° de la Ley N° 20.600.

B) De la legitimación activa de los Reclamantes y la acción para recurrir al Tribunal

Decimocuarto. Que, sobre este particular se debe señalar los siguientes hechos:

- i. Mediante las Resoluciones Exentas N° A-200705 de 16 de enero de 2018 y N° A-20028050 de fecha 10 de octubre del año 2017, dictadas por el Jefe del Departamento de Acción Sanitaria de la Secretaría Regional Ministerial de la Región de La Araucanía, por orden del Secretario Regional Ministerial de Salud, se autoriza el proyecto y el funcionamiento de la actividad «Escombrera, sitio de disposición de residuos no

peligrosos» de la Sociedad de Manejo Integral de Residuos Limitada;

- ii. A fs. 406 y siguientes de autos, con fecha 30 de noviembre de 2018, consta que las abogadas Gabriela Burdiles Perucci y Victoria Belemmi Baeza, en representación de doña Elsa Quirquitripay Antiman, Sonia Ñanco Antimilla, y Mariano Puelman, de conformidad a lo prescrito en los artículos 53 y siguientes de la Ley N° 19.880, solicitaron la invalidación de las resoluciones indicadas;
- iii. A fs. 408, las impugnantes señalan: *«Los actos respecto de los que se solicita invalidación fueron dictados con fecha 10 de octubre del año 2017 y 16 de enero de 2018, de modo que respecto del primero ha transcurrido recién un año y del segundo han transcurrido 9 meses desde su dictación, restando tiempo suficiente y razonable para llevar a cabo un procedimiento administrativo completo conforme al artículo 27 de la Ley 19.880, por lo que esta solicitud se ha interpuesto dentro de plazo»*; y,
- iv. A fs. 474, consta que la referida solicitud de invalidación es rechazada mediante Resolución Exenta N° J1-014062 de fecha 16 de octubre de 2019, de la Secretaría Regional de Salud de la Región de La Araucanía.

Decimoquinto. Que, como se puede observar, la presente Reclamación se dirige en contra de una Resolución dictada por la Seremi de Salud de La Araucanía, y que decide no acoger la solicitud de invalidación iniciada por los Reclamantes en virtud de lo dispuesto en el art. 53 de la Ley N° 19.880, por estimar que el acto se encontraba ajustado a derecho.

Decimosexto. Que, conforme a lo anterior, corresponde determinar si los Reclamantes tienen acción para recurrir al Tribunal Ambiental para impugnar la resolución de la Seremi de Salud de La Araucanía que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de las Resoluciones Exentas N° A-200705 de 16 de enero de 2018 y N° A-20028050 de fecha 10 de octubre del año 2017 pero que no realiza la invalidación. Para este efecto se debe considerar que los Reclamantes tienen la calidad de terceros absolutos, pues no comparecieron en el procedimiento administrativo en que se otorgaron las referidas autorizaciones.

Decimoséptimo. Que, sobre el particular la Corte Suprema ha establecido algunos aspectos relevantes en relación a esta materia, que son necesarios destacar y precisar para un análisis del asunto sometido a decisión del Tribunal. Para ello se han recopilado los criterios establecidos en las siguientes sentencias: i) Corte Suprema, 12 de mayo de 2016, autos Rol N° 11.515-2015, «Proyecto Piscicultura Rupanco»; ii) Corte Suprema, 16 de agosto de 2016, autos Rol N° 16.263-2015, «Proyecto

Inmobiliario Costa Laguna S.A.»; iii) Corte Suprema, 25 de junio de 2018, autos Rol N°44.326-2017, «Proyecto Central Hidroeléctrica Frontera»; iv) Corte Suprema, 12 de marzo de 2020, autos Rol N° 8.737-2018, «Stipitic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental». Esta última sentencia es de vital importancia, pues, a la fecha, es la última que se pronuncia en materia de invalidación ambiental y, en consecuencia, puede estimarse constituye el precedente más reciente de la Corte, y es además coherente con los últimos fallos del máximo tribunal.

Decimoctavo. Que, se ha indicado que, a primera vista, podría sostenerse que se trata simplemente del traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N° 19.880 para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria. Se trataría, entonces, de una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el Tribunal Ambiental y no ante la justicia ordinaria como señala el art. 53, ya citado.

Decimonoveno. Que, se ha dicho que esta interpretación no se condice con la historia de la ley, dado que el propósito del legislador fue entregar a los terceros afectados por el acto administrativo, y que no han participado en el procedimiento administrativo ambiental, un verdadero recurso. Esta conclusión se reafirma con lo dispuesto en el inciso final del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que dispone que en los casos que indica «no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la ley N° 19.880». Esta mención sólo se justificaría tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso 1°, del mismo número.

Vigésimo. Que, así entonces, sería necesario distinguir, por una parte, entre este recurso que la Corte Suprema denomina «invalidación impropia» y la invalidación propiamente tal. Esta última siempre será procedente, de oficio o a petición de parte, en el plazo de dos años y de acuerdo con el art. 53 de la Ley N° 19.880, la Administración podrá siempre invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado.

Vigésimo primero. Que, en caso que se trate de una solicitud de invalidación, es decir, a petición de parte y la Administración decide no invalidar, no existe la posibilidad de recurrir a los tribunales en contra de esa resolución, pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si invalida, se habilita la vía jurisdiccional como señala el inciso final del art. 53 ya citado. La diferencia está en que aquí el recurso no es ante «los Tribunales de Justicia» como está en el art. 53, sino ante el Tribunal Ambiental, atendida la competencia que le señala el art. 17 N° 8, y en el plazo de 30 días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación «normal» es el plazo y el tribunal competente.

Vigésimo segundo. Que, tratándose entonces de un reclamo de ilegalidad, corresponde establecer el plazo para interponerlo en la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental. Este plazo, según la Corte Suprema, no es el de dos años que señala la Ley N° 19.880, para la denominada invalidación-facultad.

Vigésimo tercero. Que, ahora bien, interpretando armónicamente las disposiciones de las leyes N° 19.300 y 20.600, la Corte Suprema estima que no puede llegarse a otra conclusión de que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N° 19.300, como por ejemplo en materia de recursos administrativos, en los arts. 20 inciso primero; 24 inciso final; 25 quinquies inciso final y 30 bis inciso penúltimo.

Vigésimo cuarto. Que, en consecuencia, se debe entender que los terceros ajenos al procedimiento administrativo, así como quienes han intervenido en él, cuentan con treinta días de plazo para este objeto. En la especie, los Reclamantes han interpuesto la solicitud fuera de dicho término legal pero dentro del plazo de dos años, por lo tanto han intentado la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880.

Vigésimo quinto. Que, en resumen, para solicitar 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, se cuenta con un plazo de treinta días para reclamar ante el tribunal ambiental, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación. En cambio, cuando se ha ejercido la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880, el solicitante carece de acción para reclamar en contra del acto que resuelve el procedimiento pero que no realiza la invalidación.

Vigésimo sexto. Que, la doctrina nacional señala: «la ley solo otorga acción judicial para reclamar contra el acto invalidatorio (...) hipótesis que solo se verifica cuando la Administración ha decidido dejar sin efecto el acto por razones de legalidad, de modo que quedaría sin posibilidad de impugnación el que habiendo solicitado la instrucción del procedimiento, es negada su solicitud por el organismo administrativo respectivo porque en tal caso el "acto invalidatorio" no existe» (Cordero, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing-Thomson Reuters, 2015, pp. 294 y 295). También se ha indicado que un «aspecto de interés dice relación con el establecimiento legislativo de un mecanismo especial de impugnación judicial del acto invalidatorio -naturalmente destinado a obtener la anulación de dicho acto- lo que ha sido entendido en un sentido literal, es decir, restringido solo al acto administrativo que invalida -

de oficio o a petición de parte- un acto anterior y, por lo tanto, que no alcanza a aquella resolución administrativa que no da lugar a la invalidación» (Millar, Javier, «El procedimiento administrativo de invalidación y los procesos de nulidad ante los tribunales de justicia» en Ferrada, Juan Carlos (Coord.) *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno*, Thomson Reuters, 2013, p. 385). En general puede decirse que existe consenso en que, salvo hipótesis de desviación de fin, el acto administrativo que resuelve el procedimiento de invalidación pero que rechaza la solicitud, no es impugnabile ante los Tribunales de Justicia. Esta es la interpretación aceptada del inciso 3° del art. 53 de la Ley N° 19.880.

Vigésimo séptimo. Que, en estas condiciones, y teniendo presente que la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa por doña Elsa Quirquitripay Antiman, Sonia Ñanco Antimilla, y Mariano Puelman se ha fundado en el art. 53 de la Ley N° 19.880, forzoso es concluir que dicha petición corresponde al ejercicio de la denominada «invalidación-facultad», y no se refiere a la «invalidación impropia» o invalidación recurso contemplada en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Vigésimo octavo. Que, así las cosas, habiéndose rechazado por la autoridad el ejercicio de la facultad invalidatoria prevista en el art. 53 de la Ley N° 19.880, sólo es posible concluir que los Reclamantes no contaban con acción o recurso para impugnar la indicada determinación, puesto que el art. 53 y el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, sólo lo conceden para el caso en que se haga uso efectivo de la invalidación facultad con que cuenta la Administración Pública, cuyo no es el caso de autos.

Vigésimo noveno. Que, de igual forma, en este aspecto existe consistencia jurisprudencial desde que la Corte Suprema, en otros casos y materias, ha declarado reiteradamente que «la ley no ha previsto la impugnación ante la justicia de la resolución que decide no hacer uso de la facultad de invalidar», situación que precisamente es la que sucede en la especie (Corte Suprema, 1 de agosto de 2019, Rol N° 26.517-2018, «José Pedro Solari García Comercial, Importadora, Exportadora y Distribuidora EIRL con Municipalidad de Ñuñoa»).

Trigésimo. Que, por las razones anteriores la Reclamación de autos no podrá prosperar, por carecer los Reclamantes de acción para recurrir a los Tribunales Ambientales. Por lo que se omitirá pronunciamiento respecto de las controversias relacionadas con el fondo del asunto, por resultar incompatible con lo resuelto.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°8, 18 N°7, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300; art. 53 de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, 170 y 254 del Código de

Procedimiento Civil; art. 80 y demás aplicables del Código Sanitario; Decreto 40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- 1. Rechazar** la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- 2. No condenar** en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 25-2019

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. Sibel Villalobos Volpi, y Sr. Jorge Retamal Valenzuela.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veinticuatro de abril de dos mil veinte, se anunció por el Estado Diario.