

Valdivia, cuatro de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 9 de marzo de 2020, compareció el abogado Sr. **RICARDO ANDRÉS DURÁN MOCOCAIN**, con domicilio en calle Ongolmo 588 oficina 12, Concepción, en representación de: 334 personas naturales quienes conforme a los mandatos judiciales agregados a fs. 110 y ss., declaran ser pescadores, algueros y recolectores que viven y realizan su actividad en Talcahuano, Cerro Verde Penco y Lirquén, región del Biobío, y la sociedad Alimentos del Mar Limitada, Rol Único Tributario número setenta y ocho millones doscientos sesenta mil ciento cuarenta guión siete, con domicilio en calle Los Olivos número cuatrocientos treinta y ocho, Cerro Verde Alto, de la comuna de Penco, en adelante "los Reclamantes", e interpuso reclamación del art. 17 N° 3 [sic] de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 31, de 30 de enero de 2020, en adelante la "Resolución Reclamada", dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío ("COEVA Región del Biobío"), que rechazó "recurso se invalidación" o "recurso de reclamación" [sic, fs. 22] presentado conforme al art. 53 de la Ley N° 19.880 contra la Res. Ex. N° 204, de 16 de octubre de 2017, de la misma Comisión, que calificó ambientalmente favorable el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "Terminal Marítimo GNL Talcahuano" (en adelante, el "Proyecto"), cuyo titular es GNL Talcahuano SpA (en adelante, el "titular"). El Proyecto consiste en la construcción y operación de un Terminal Marítimo del tipo isla near-shore, que contará con una Balsa de Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado (en adelante, "GNL") permanentemente amarrada, la que tendrá una capacidad de almacenamiento de 100.000 m³ de GNL y una capacidad de regasificación de 8.5 millones de m³/día, donde atracará regularmente la unidad de transporte GNL, el cual transferirá el GNL a la balsa donde se llevará a cabo el proceso de regasificación.



2. Los Reclamantes solicitaron en su escrito de reclamación:
"tener por interpuesto recurso de reclamación en contra de la resolución impugnada Resolución Exenta N°031, de 30 de enero de 2020, declarando que fue dictada con infracción a derecho, disponiendo su invalidación y ordenando al Servicio de Evaluación Ambiental un nuevo pronunciamiento respecto del recurso de invalidación presentado en con fecha 16 de octubre de 2017 en contra de la resolución de calificación ambiental, N°204/2017.

A. Antecedentes del acto administrativo reclamado

3. A fs. 275, consta resolución que ordena traer a la vista el expediente de evaluación ambiental del Proyecto acompañado causa Rol N° R 3-2020, de este Tribunal. En consecuencia, de los antecedentes administrativos presentados en dichos autos, a fs. 192 y ss., en lo que interesa respecto de la evaluación ambiental del Proyecto, consta:
- a) A fs. 310, certificado de autenticidad del expediente administrativo de evaluación ambiental del Proyecto, suscrito por la Directora Regional del Servicio de Evaluación Ambiental ("SEA") Región del Biobío.
 - b) A fs. 311 y ss., ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA"), del Estudio de Impacto Ambiental ("EIA") del Proyecto "Terminal Marítimo GNL Talcahuano", el 17 de mayo de 2016, cuyo proponente es Inversiones GNL Talcahuano SpA y, a fs. 5957, resolución de 24 de mayo de 2016 que acogió a trámite el EIA. A fs. 5981 y 5985 consta, respectivamente, la publicación del extracto del EIA en el Diario Oficial y Diario El Sur, y a fs. 6011, certificación de difusión radial.
 - c) A fs. 6095, Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones ("ICSARA"), elaborado por el SEA el 26 de julio de 2016, y su notificación a fs. 6107.

- d) A fs. 7384, Anexo de Participación Ciudadana remitido por el SEA al proponente, constando las observaciones ciudadanas de fs. 6125 a 7380.
 - e) A fs. 7396, Adenda presentada con fecha 19 de octubre de 2016, en respuesta a ICSARA.
 - f) A fs. 15641, ICSARA complementario elaborado el 13 de diciembre de 2016, y su notificación, a fs. 15647.
 - g) A fs. 15651, Informe del Proceso PAC elaborado por el SEA.
 - h) A fs. 15755, Adenda complementaria presentada en enero de 2017, en respuesta a ICSARA complementario.
 - i) A fs. 17791, ICSARA complementario elaborado el 17 de marzo de 2017, y su notificación, a fs. 17799.
 - j) A fs. 17801, Adenda complementaria presentada en abril de 2017, en respuesta a ICSARA complementario.
 - k) A fs. 18389, Acta de Evaluación N° 16, del Comité Técnico de Evaluación de la Región del Biobío.
 - l) A fs. 18403, Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental ("ICE") del Proyecto, que recomendó aprobar el EIA del mismo.
 - m) A fs. 19451, Res. Ex. N° 204/2017, que calificó favorablemente el Proyecto.
4. De los antecedentes administrativos presentados a fs. 317 y ss., en lo que interesa respecto de los recursos administrativos vinculados a los reclamantes de autos, consta:
- a) A fs. 500, solicitud de invalidación, presentada contra la RCA del Proyecto por el abogado Sr. Ricardo Durán Mococain, el 16 de octubre de 2017, en representación de 377 personas naturales y una jurídica.
 - b) A fs. 443, Res. Ex. N° 102, de 12 de abril de 2018, que admitió a trámite la solicitud anterior y confirió traslado al titular.
 - c) A fs. 460, presentación del titular del Proyecto, de fecha 4 de mayo de 2018, formulando descargos.

- d) A fs. 644, Res. Ex. N° 031, de 30 de enero de 2020, que rechazó la solicitud de invalidación y, a fs. 680, notificación de la misma al solicitante, por medio de correo electrónico de 6 de febrero de 2020.
- e) A fs. 682, certificado de autenticidad del procedimiento administrativo de invalidación, suscrito por la Directora Regional del SEA Región del Biobío.

B. Antecedentes del proceso de reclamación

- 5. 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 9 de marzo de 2020 conforme al art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, compareciendo el abogado Sr. RICARDO DURÁN MOCOAIN, por sus representados, en la que acompañó los documentos que constan en autos de fs. 51 a 261.
 - b) A fs. 262, se admitió a trámite la reclamación, y se tuvieron por acompañados los documentos.
 - c) A fs. 263, consta oficio N° 048/2020 dirigido al SEA y a fs. 264 constancia de despacho y recepción del mismo.
 - d) A fs. 265, compareció asumiendo patrocinio y poder por el SEA, la abogada Sra. Yordana Mehsen Rojas, delegando poder, señalando forma de notificación, pidiendo ampliación de plazo para informar, y solicitó acumulación de los autos de este Tribunal Rol R 1-2020 y R 3-2020; en subsidio vista conjunta y se ordene traer a la vista los expedientes indicados. A fs. 273, el Tribunal tuvo presente el patrocinio y poder, accedió a la solicitud de ampliación de plazo, y confirió traslado respecto de la solicitud de acumulación. A fs. 274, la Reclamada solicitó que se traiga a la vista el expediente de evaluación ambiental acompañado en la causa R 3-2020, a fs. 275 el Tribunal accedió a lo solicitado, cuando

corresponda, y tuvo por evacuado el traslado de la acumulación de autos en rebeldía de la reclamante.

- e) A fs. 276 consta certificación de haberse tenido a la vista expedientes de causas Rol N° R 1-2020 y R 3-2020 y, a fs. 277, el Tribunal resolvió no dar lugar a la solicitud de acumulación de autos, accediendo a la vista conjunta, en su oportunidad.
- f) A fs. 278, la Reclamada evacuó informe y acompañó expediente administrativo de solicitud de invalidación evaluación del Proyecto y solicitud de invalidación, con certificados de autenticidad.
- g) A fs. 685, el Tribunal tuvo por evacuado informe.
- h) A fs. 686, se certificó la causa en relación y, a fs. 687, consta el decreto autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el 14 de mayo de 2020, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia.
- i) A fs. 688, se hizo parte, por medio de letrado, Inversiones GNL Talcahuano SpA, como tercero independiente, teniéndola el Tribunal como parte, en tal calidad, a fs. 696.
- j) A fs. 697, el tercero independiente solicitó suspensión de la audiencia conforme el Art. 165 N° 6 del CPC, acompañando al efecto los documentos de presentación rolante a fs. 699.
- k) A fs. 714, el Tribunal tuvo por acompañados los documentos de fs. 699 y accedió a la solicitud de suspensión de audiencia, fijando otra para el 4 de junio de 2020, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia.
- l) A fs. 715, proveyendo solicitud de anuncio de la Reclamada, el Tribunal ordenó estarse al mérito de lo resuelto.
- m) A fs. 717 y fs. 720, el Tribunal tuvo por anunciadas a las partes conforme a escritos de fs. 716, 718 y 719.

- n) A fs. 803 y 806, consta, respectivamente, acta de instalación del Tribunal y certificación de realización de audiencia.
- o) A fs. 805, consta resolución que tuvo presente lo señalado en escrito de fs. 721 y por acompañados documentos. Se tuvo también presente lo indicado en escrito de fs. 770.
- p) A fs. 807, consta certificación de estudio de la causa.
- q) A fs. 808, consta certificación de acuerdo y, a fs. 809, designación de Ministro redactor.
- r) A fs. 810, consta certificación de haberse tenido a la vista expediente de evaluación ambiental acompañado en causa Rol R 3-2020 y, a fs. 811, certificación de entrega de proyecto de sentencia.
- s) A fs. 812, consta presentación del tercero independiente solicitando tener presente lo que indica, la cual fue rechazada por el Tribunal, a fs. 820, por improcedente.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

PRIMERO. Que, los Reclamantes de fs. 1 solicitaron se deje sin efecto la Resolución Reclamada por vicios que a su juicio tendrían relación con: (1) infracción a las normas que regulan la participación ciudadana; y (2) falta de pronunciamiento de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

A. Argumentos de los Reclamantes

SEGUNDO. Que, luego de describir la pesca artesanal y las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) existentes en Penco, los Reclamantes acusaron como infracción que el proceso PAC no se materializó conforme a derecho, que no se informó formalmente a los pescadores artesanales de Penco y que por tanto fueron privados de sus derechos al no poder participar en la evaluación del proyecto, en particular con relación a las afectaciones socioeconómicas de los pescadores

artesanales por el impacto sobre los bancos naturales, caladeros de pesca y las rutas de navegación a raíz del área de exclusión del Terminal, tendido del gasoducto submarino y operaciones de grandes navieros. Señalan además que no se cumplió con el art. 83 RSEIA porque el titular señaló en el EIA que el área de influencia incluye Talcahuano, Hualpén, Concepción, Penco y Tomé, de manera que es arbitraria la determinación final del área de influencia en la Adenda 2 descartando anticipadamente a Penco y Tomé sin evaluarse correctamente todos los impactos del proyecto.

TERCERO. Que, denunciaron la omisión de pronunciamiento de la DGAC con relación al aeródromo Carriel Sur, señalando que correspondía conforme las normas que indican y también por el principio de prevención, acusando al SEA de excederse en sus competencias al realizar los análisis correspondientes a las zonas de protección, cuestión privativa de la DGAC. Por lo anterior concluyeron que existiría infracción a la igualdad ante la ley y que la exclusión de las comunas de Tomé y Penco no son cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia, sino asuntos formales que la ley exige y que el SEA no cumplió.

B. Informe del SEA

CUARTO. Que, informando a fs. 278, el SEA solicitó el rechazo de la reclamación, con costas, por estimar que carece de fundamento en los hechos y en el derecho.

QUINTO. Que, en primer término, invocando aspectos formales, alegó la improcedencia de la acción y falta de legitimación activa de los actores conforme a la regla de la invalidación propia e impropia, manifestando que en el caso de autos sólo sería reclamable ante el Tribunal el acto no invalidatorio en tanto la solicitud de invalidación hubiese sido presentada dentro del plazo de 30 días de la publicación de la RCA, lo que no ocurrió. Además, alegó la aplicación de la norma de clausura del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, puesto que en los casos en que se ha abierto un proceso de participación ciudadana, debe preferirse la vía recursiva especial del artículo 20 y 29 o 30 bis de la Ley N°19.300. La norma de clausura tendría por fin

evitar duplicidad y contradicción de decisiones porque una resolución administrativa y luego judicial podría ordenar que el procedimiento se retrotraiga, y la otra que se deje sin efecto o declarar que es válido. Explicó que la norma de clausura aplica también a terceros absolutos que no han participado de la evaluación, y sin ella, concluyó, se podría fomentar que algunas personas participen en la PAC y otras no, utilizando vías de impugnación diferentes, produciéndose una judicialización paralela.

SEXTO. Que, al fondo, la Reclamada planteó que durante la evaluación ambiental del Proyecto se analizaron adecuadamente los impactos que podían generar el tendido del gasoducto submarino, el área de exclusión y la operación de naves mayores respecto a los caladeros de pesca, bancos naturales y rutas de navegaciones de pescadores artesanales, identificándose correctamente los impactos significativos y comprometiéndose medidas de mitigación y compensación, como por ejemplo implementación de una plataforma de información integrada para la Bahía de Concepción, Programa de Apoyo a las Buenas Prácticas Productivas y Medioambientales para Pescadores y algueros de la zona de Influencia del Proyecto, relocalización de especies, y un plan de compensación, etc. El SEA además precisó que fueron evaluados los eventuales impactos que se podían generar producto del agua de lastre de los buques metaneros que ingresarán a la Bahía de Concepción.

SÉPTIMO. Que, respecto al proceso PAC, el SEA indicó que no es una obligación legal ni reglamentaria realizar actividades presenciales en todas las comunas bajo el área de influencia. Aclaró que se le otorga cierta flexibilidad al SEA para que determine los mejores mecanismos para efectuar la PAC y asegurar la participación de todos los interesados, por lo tanto, la discusión planteada por los Reclamantes recae sobre un asunto de mérito que no puede ser revisada según el art. 53 de la Ley N° 19.880. Agregó que el proceso se efectuó conforme los trámites dispuestos en la normativa, y que el vicio es infundado toda vez que la actividad de casa abierta realizada en Talcahuano entregaba todas las facilidades para que los reclamantes participaran, y en ese sentido, a pesar de no realizarse

actividades presenciales en la comuna de Penco, igualmente personas naturales y jurídicas de esa y otras comunas hicieron observaciones participando del proceso PAC. Precisó que la información y referencias efectuadas en el EIA respecto de Penco y Tomé solo fue con la finalidad de establecer un área de estudio de carácter amplia, la cual fue posteriormente redefinida.

OCTAVO. Que, por último, el SEA reiteró el rechazo de las alegaciones relativas al aeródromo Carriel Sur, precisando que se limitó a constatar un hecho, consistente en que la altura del proyecto está dentro de la permitida, agregando que no hay norma infringida, la DGAC no es un organismo con competencia ambiental, el asunto discutido no es de naturaleza ambiental y el SEA Biobío actuó en todo momento dentro del ámbito de sus competencias.

C. Argumentos del tercero independiente

NOVENO. Que, a fs. 721 el tercero independiente, Inversiones GNL Talcahuano SpA, solicitó tener presente las consideraciones que indica en abono del rechazo de la reclamación, particularmente en lo relativo a la extemporaneidad de la invalidación solicitada conforme a las reglas de la invalidación impropia, la falta de interés de la reclamante y la correcta evaluación ambiental del proyecto en los componentes ya referidos.

II. Cuestión de resolución previa al fondo del asunto.

DÉCIMO. Que, previo a resolver las materias de fondo planteadas por la Reclamación, el Tribunal examinará dos aspectos formales esgrimidos por la Reclamada en su informe: (1) determinar si opera lo dispuesto en el art. 17 N°8 inciso final de la Ley N° 20.600, y en consecuencia, definir si la autoridad administrativa podía ejercer la potestad invalidatoria; (2) determinar si los reclamantes tienen acción para recurrir al Tribunal e impugnar el acto que rechaza o niega realizar la invalidación. De esta forma, solo si se responde positivamente a estas dos cuestiones corresponderá conocer el fondo de la Reclamación. No obstante, para resolver las dos cuestiones formales, es necesario distinguir, en forma previa, entre la

denominada invalidación recurso o invalidación impropia y la invalidación propiamente tal.

A. De la invalidación impropia o recurso y la invalidación propiamente tal.

UNDÉCIMO. Que, sobre el particular la Corte Suprema ha establecido algunos aspectos relevantes en relación a esta materia, que son necesarios precisar para un análisis del asunto. 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»; y, iv) Corte Suprema, 12 de marzo de 2020, autos Rol N° 8.737-2018, «Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental».

DUODÉCIMO. Que, se ha indicado que, a primera vista, la competencia del Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 sería simplemente el 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.

DECIMOTERCERO. Que, sin embargo, 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.

DECIMOCUARTO. 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.

DECIMOQUINTO. 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 potestad 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 aparece 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.

DECIMOSEXTO. 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.

DECIMOSÉPTIMO. Que, ahora bien, interpretando armónicamente las disposiciones de las leyes N° 19.300 y 20.600, la Corte Suprema estima que dicho 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.

DECIMOCTAVO. 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, 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.

DECIMONOVENO. Que, sobre este el presente caso, se deben señalar los siguientes hechos:

- a) Por medio de la Res. Ex. N° 204/2017, de 2 de agosto de 2017, la COEVA Región del Biobío Calificó favorablemente el proyecto "Terminal Marítimo GNL Talcahuano", de Inversiones GNL Talcahuano SpA, notificada en extracto publicado en un diario regional el 21 de agosto de 2017 y en el Diario Oficial el 24 de agosto de 2017. Lo anterior consta en el expediente de evaluación ambiental acompañado en causa de este Tribunal Rol N° R 3-2020, a fs. 19451 y ss., 20331, 20333, ordenado traer a la vista en este proceso.
- b) A fs. 500, con fecha 16 de octubre de 2017, consta que el abogado Sr. Ricardo Durán Mococain, actuando en representación de 377 personas naturales y una persona jurídica, solicitó la invalidación de la RCA del Proyecto.
- c) A fs. 644, consta que la referida solicitud fue rechazada por medio de la Res. Ex. N° 31/2020, reclamada en autos.

VIGÉSIMO. Que, en la especie, la Reclamante ha interpuesto la solicitud fuera del plazo de 30 días, pero dentro del plazo de dos años, por lo tanto ha intentado la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880.

B. Sobre la aplicación de la norma de clausura del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que, a fs. 289 la Reclamada señala que operó la norma de clausura del artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley 20.600, dado que en los casos en que se ha abierto un proceso de participación ciudadana debe preferirse la vía recursiva especial de los artículos 20 y 29 o 30 bis de la Ley N°19.300. En efecto, señala que esta norma tiene por finalidad evitar duplicidad y contradicción de decisiones porque una resolución

administrativa podría ordenar que el procedimiento se retrotraiga, y otra resolución judicial, que se deje sin efecto o declarar que el acto es válido. Indicó que contra el Proyecto también se presentaron ante este Tribunal reclamaciones del art. 17 N°6, de manera que eventualmente dependiendo de la integración de la Corte Suprema podría plantearse el problema de no saber qué fallo cumplir. Explicó que la norma de clausura aplica también a terceros absolutos que no han participado de la evaluación, sin que en caso alguno exista indefensión porque dentro del SEIA pudieron intervenir y hacer observaciones, presentar reclamaciones y finalmente recurrir ante los Tribunales Ambientales. En caso contrario, concluyó, se podría fomentar que algunas personas participen en la PAC y otras no, utilizando vías de impugnación diferentes, produciéndose una judicialización paralela.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que, el inciso final del art. 17 N°8, de la Ley N° 20.600, señala: "*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*". Lo primero que debe despejarse es el ámbito de aplicación de la norma en cuestión, esto es: a) si se aplica solo a la invalidación propiamente tal del art. 53 de la Ley N° 19.880 como parece indicarlo su tenor literal, o; b) si además hay que incluir al ejercicio de la invalidación impropia o invalidación recurso.

VIGÉSIMO TERCERO. Que, el Tribunal es de opinión de que la referida prohibición del ejercicio de la potestad invalidatoria no puede interpretarse en el sentido de excluir la *invalidación recurso* cuando en el procedimiento de evaluación exista etapa de PAC y se hayan formulado observaciones. Lo anterior implica que los ciudadanos que se sientan afectados por la RCA pueden, de igual forma, interponer el recurso de invalidación impropia. Para tal conclusión se hace necesario distinguir los ámbitos en que se mueven las impugnaciones del art. 17 N°s 6 y 8 de la Ley N° 20.600.

VIGÉSIMO CUARTO. Que, en efecto, la competencia del numeral 6° del art. 17, tiene por finalidad controlar si la RCA que autoriza un proyecto o actividad consideró debidamente las observaciones ciudadanas. Se trata de una causal específica y determinada, cuya finalidad es verificar si en el procedimiento de evaluación y en la RCA la observación fue analizada técnicamente y ponderada por la autoridad administrativa. Por lo general, el análisis que debe realizar el Tribunal Ambiental es sobre la fundamentación y consistencia técnico-ambiental de la respuesta otorgada por el SEA. Por otro lado, de conformidad a lo establecido en el art. 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, solo puede presentar esta reclamación, la persona natural o jurídica que haya interpuesto el recurso administrativo. De esta forma, solo los que hayan agotado la vía administrativa ante el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros (arts. 29 y 30 bis, en relación al art. 20 de la Ley N° 19.300), están legitimados para recurrir al Tribunal Ambiental. A su vez, para interponer estos recursos administrativos es indispensable haber sido observante en la PAC. Esto marca un aspecto clave en la lógica de esta impugnación dado que puede ser observante cualquier persona natural o jurídica (art. 90 RSEIA) sin necesidad de acreditar o justificar un interés o derecho afectado.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, por su parte, la competencia del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, es más amplia en cuanto a los sujetos que pueden impugnar y los motivos que se pueden invocar en la impugnación; no obstante, es más exigente en lo relativo a la legitimación.

VIGÉSIMO SEXTO. Que, en efecto, la invalidación impropia al constituir un reclamo de ilegalidad con agotamiento previo de la vía administrativa, tiene por finalidad efectuar un control de la legalidad del acto administrativo ambiental. En ese control pueden alegarse vicios del procedimiento como vicios sustantivos. Se ha resuelto, en este sentido, que "la ilegalidad del acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable (C. Suprema, 1 de septiembre de 2015, Rol N° 3412-2015). De esta

manera, el ámbito de revisión que se puede efectuar en la invalidación impropia es mucho más amplio dado que abarca toda clase de vicios de legalidad que pueda adolecer el acto terminal, y no se encuentra acotado a una causal específica. Por otro lado, en cuanto a la legitimación para impetrar este reclamo en sede judicial, según el art. 18 N°6 de la Ley N° 20.600, le corresponde al que haya solicitado la invalidación administrativa o al directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación. A su vez, para poder solicitar la invalidación en sede administrativa es necesario invocar y justificar alguna de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880 (Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016 y Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, 12 de julio de 2019, R-3-2019). Por tal razón puede interponer la invalidación impropia cualquier persona natural o jurídica que justifique que el acto administrativo ambiental le cause un agravio en sus derechos e intereses, individuales o colectivos, no requiriéndose que haya efectuado alguna actividad en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, como se puede observar, los numerales 6 y 8 del art. 17, de la Ley N° 20.600, abarcan causas de impugnación y legitimados diferentes. En el caso del numeral 6°, la causal que autoriza la impugnación es la falta de consideración de las observaciones en la RCA, y en el numeral 8°, es la ilegalidad del acto terminal. Luego, para tener legitimación en el numeral 6° se requiere haber sido observante y agotar la instancia administrativa, y en el numeral 8°, encontrarse en cualquiera de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880, y haber interpuesto la solicitud de invalidación o estar directamente afectado por el acto que la resuelve.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, atendido lo anterior, no es posible aceptar la interpretación del SEA, por tratarse de vías de impugnación completamente diferentes que no se excluyen entre sí. Esto significa que aún en los casos en que exista PAC, que se hayan efectuado observaciones e interpuesto los recursos administrativos y jurisdiccionales, será posible deducir el recurso de invalidación impropia por todo aquel que se sienta lesionado en sus derechos e intereses por la RCA.

VIGÉSIMO NOVENO. Que, a juicio del Tribunal, una interpretación diferente a la aquí sostenida no sería consistente con el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 19 N° 3, inciso 1°, en relación al art. 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, y que permite a los ciudadanos cuyos derechos han sido lesionados por la actividad administrativa recurrir a los tribunales que señale la ley. De aceptarse la tesis propuesta por el SEA, todos los ciudadanos que no participaron como observantes en la evaluación ambiental de un proyecto, tendrían excluida la posibilidad de recurrir al Tribunal Ambiental para la protección de sus derechos o intereses legítimos.

TRIGÉSIMO. Que, en relación al argumento de que diversas vías recursivas podrían generar decisiones contradictorias, hay que señalar tres cuestiones: a) la existencia de decisiones contradictorias solo sería posible si ambas vías de impugnación abarcaran los mismos aspectos del control, cuestión que, como se ha explicado latamente, no es así; b) la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece en sus artículos 3 inciso 2° y 5 inciso 2°, el deber de los órganos de la Administración de actuar coordinadamente, cuestión que el SEA como administrador del SEIA (art. 81 letra a) de la Ley N° 19.300) debería procurar cuando eventualmente puedan producirse decisiones contradictorias en el contexto de recursos o instancias administrativas; c) si bien en algunos casos la resolución de estos recursos queda entregada a autoridades diferentes, las diversas interpretaciones o decisiones que se pueden producir, son jurisdiccionalmente resueltas por el mismo órgano, que es el Tribunal Ambiental.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Que, en forma adicional a lo anterior, no es correcta la interpretación que realiza el SEA respecto del alcance de la sentencia que dicta el Tribunal cuando anula un acto administrativo ambiental. El SEA señala que los efectos de la sentencia "son relativos, es decir, producen efectos para las causas en que actualmente se pronunciaren (artículo 3 del Código Civil), por ende, nos podríamos encontrar ante la imposibilidad de cumplir una sentencia o ante la problemática de decidir con cuál cumplir" (fs. 294). Sobre el particular la Corte Suprema en

reiteradas ocasiones ha señalado que existen dos tipos de acciones contencioso administrativas: las puramente anulatorias (recurso por exceso de poder) y las de plena jurisdicción. Las anulatorias se caracterizan por estar encaminadas a conseguir la nulidad de un acto administrativo, pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, haciendo desaparecer el acto administrativo con efectos generales (*erga omnes*) y requieren de una ley expresa que las consagre (Corte Suprema, 12 de diciembre de 2016, Rol N° 43411-2016; 1 de agosto de 2016, Rol N° 27.814-2016). A esta categoría pertenecen precisamente las acciones contencioso administrativas que se ejercen en virtud de la Ley N° 20.600, pues su única finalidad es lograr la nulidad del acto o disposición impugnada (art. 30 Ley N° 20.600).

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Que, de esta forma, la sentencia anulatoria que dicta el Tribunal Ambiental en conocimiento de cualquiera de las reclamaciones contenidas en los numerales 5, 6 y 8 del art. 17 de la Ley N° 20.600 producirá efectos generales, desde que “toda anulación de actos administrativos debe operar *erga omnes*. Esta es una exigencia derivada del carácter indivisible del principio de legalidad” (Valdivia, José Miguel, “Contenido y efectos de las sentencias de los Tribunales Ambientales” en *La nueva Justicia Ambiental*, Thomson Reuters, 2015, p. 263). Si el acto administrativo materia de las impugnaciones se extingue por la sentencia de nulidad, se producirá la pérdida sobreviniente del objeto de las demás acciones pendientes. Esto evita cualquier atisbo de contradicción entre decisiones judiciales.

TRIGÉSIMO TERCERO. Que, por las razones esgrimidas, se rechazará el argumento del SEA de excluir la invalidación impropia por aplicación al inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, cuando ha existido participación ciudadana.

TRIGÉSIMO CUARTO. Que, sin perjuicio de lo anterior, se debe concluir que el ámbito natural del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 es el ejercicio de la invalidación potestad del art. 53 de la Ley N° 19.880. La razón para esta conclusión proviene del tenor literal de la disposición, que hace referencia expresa a la potestad invalidatoria, la que, conforme se ha sostenido en los Considerandos Decimocuarto y ss., es diferente a la invalidación impropia o recurso.

TRIGÉSIMO QUINTO. Que, atendido lo anterior, la autoridad administrativa no podrá ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la Ley N° 19.880, en dos hipótesis:

- a) Cuando la RCA ha sido objeto de recursos administrativos y jurisdiccionales, de los numerales 5° y 6° del Art. 17 de la Ley N°20.600, y estos han sido resueltos. Este no es más que un efecto propio de la cosa juzgada y la preclusión. Cuando un asunto ha sido sometido a un tribunal de justicia, la decisión judicial goza de los efectos de cosa juzgada, lo que impide volver a revisar la legalidad del acto, siendo además vinculante lo decidido por el Tribunal. En este sentido además la norma implícitamente positiviza el efecto preclusivo de la cosa juzgada (Romero, Alejandro, *La cosa juzgada en el proceso civil chileno*, Editorial Jurídica de Chile, pp. 68 a 70) pues entiende que la imposibilidad de invalidar es absoluta, independiente si los motivos de legalidad que se invocan hayan sido considerados previamente en la sentencia judicial.
- b) Cuando los plazos para interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales de los numerales 5° y 6° del art. 17 de la Ley N°20.600 han transcurrido y no se han interpuesto. En este caso, la regla opera modificando el plazo para ejercer la potestad invalidatoria de la Administración respecto de una RCA. Las razones que subyacen no son otras que la seguridad y certeza jurídica dado que el acto autorizatorio logra firmeza sin que pueda cuestionarse posteriormente su legalidad por la misma Administración.

TRIGÉSIMO SEXTO. Que, en consecuencia, la prohibición en cuestión no operará, y la Administración podrá ejercer su potestad invalidatoria, mientras los recursos administrativos y judiciales interpuestos contra la RCA se encuentren pendientes de decisión. En el caso que la Administración decida invalidar, los recursos administrativos y judiciales pendientes pierden su objeto por causas sobrevinientes, al haberse extinguido el acto reclamado. Así también, el perjudicado con la invalidación podrá recurrir al Tribunal Ambiental impugnando el acto que realiza la

invalidación conforme lo dispone el art. 53 inciso final de la Ley N° 19.880.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, en la especie, consta que en la evaluación ambiental del Proyecto "Terminal Marítimo GNL Talcahuano" existió participación ciudadana y además se interpusieron recursos administrativos y judiciales por los observantes, y que han dado origen a las causas acumuladas R-21-22-23-2019 de este Tribunal. Por lo tanto, conforme lo consignado en el considerando anterior, y estando pendientes de decisión los recursos jurisdiccionales, la Administración sí podía ejercer su potestad invalidatoria. En consecuencia, la alegación del SEA será rechazada.

C. De la legitimación activa de la Reclamante y la acción para recurrir al Tribunal.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Que, la presente Reclamación se dirige en contra de una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación dictada por la COEVA Región del Biobío, que decide no acoger la solicitud de invalidación de la RCA del proyecto "Terminal Marítimo GNL Talcahuano", por estimar que se encontraba ajustada a derecho.

TRIGÉSIMO NOVENO. Que, conforme a lo anterior, corresponde determinar si la Reclamante tiene acción para recurrir al Tribunal Ambiental para impugnar la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de la RCA pero que no realiza la invalidación.

CUADRAGÉSIMO. 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.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Que, en estas condiciones, y teniendo presente que la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa se ha fundado en el art. 53 de la Ley N° 19.880 y ha sido interpuesta fuera del plazo de 30 días, 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, tal como se señaló en el Considerando Vigésimo.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. 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 la Reclamante no contaba 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.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. 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»).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Que, por las razones anteriores la Reclamación de autos no podrá prosperar, por carecer la Reclamante 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, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300; art. 53 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, y 170 del CPC; 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-4-2020

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 cuatro de septiembre de dos mil veinte, se anunció por el Estado Diario.