

Santiago, veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Vistos:

En estos autos Rol N° 59.656-2020 sobre recurso de reclamación establecido en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, por sentencia de veinticuatro de abril de dos mil veinte, se rechazó la reclamación deducida por doña Elsa Quirquitripay Antiman, miembro de la comunidad indígena Palguín Bajo, doña Sonia Ñanco Antimilla, miembro de la comunidad indígena Antonio Huenuñanco de Llafenco y don Mario Puelman de la comunidad indígena Palguín Bajo en contra de la Resolución Exenta N°J1-014062 de 16 de octubre de 2019, a través de la cual la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de la Araucanía rechazó la solicitud de invalidación de los reclamantes en contra de las Resoluciones Exentas N° A2002850 de 10 de octubre de 2017 y N° A200705 de 16 de enero de 2018, ambas dictadas por la referida Secretaría Regional Ministerial mediante las cuales se aprobó y autorizó, respectivamente, el funcionamiento del proyecto "Escombrera, sitio de disposición de residuos no peligrosos".

En contra de dicha sentencia, los reclamantes interpusieron recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:



Primero: Que, en el primer capítulo del recurso, denuncian la infracción al artículo 53 de la Ley 19.880 en relación al 17 N°8 de la Ley 20.600, reprochando que el Tribunal Ambiental equivocadamente resolvió que no contaban con acción para reclamar ante la judicatura, distinguiendo entre lo que la jurisprudencia ha denominado "invalidación impropia" e "invalidación propiamente tal", concluyendo que los reclamantes habrían promovido una "invalidación propiamente tal", pues la invalidación impropia, o "invalidación recurso", sólo podía ser presentada ante la Administración dentro del plazo de 30 días luego de notificado el acto cuya invalidación se solicita. Agregan que, según el razonamiento del tribunal al haber solicitado la invalidación de conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 19.880, la "invalidación propiamente tal" o "invalidación facultad" los solicitantes únicamente podrían haber recurrido de la resolución invalidatoria, por lo que para el caso en que la Administración no invalide el acto, es decir, en caso de rechazarse la solicitud de invalidación, el solicitante no detenta acción alguna.

Explican que el yerro denunciado se configura al restringir el plazo para que un tercero solicite la invalidación de cualquier acto de carácter ambiental a tan sólo 30 días. Lo anterior, que sí podría ser



argumentado para la solicitud de invalidación de las Resoluciones de Calificación Ambiental, nunca se ha señalado por la ley ni la jurisprudencia correctamente aplicada para los demás actos de carácter ambiental ajenos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Exponen que la única forma que ha establecido la Ley para que la administración invalide un acto que ha dictado es a través de la atribución del artículo 53 de la Ley 19.880, que puede ser aplicada de oficio o a solicitud de un interesado y debe estar precedida de un procedimiento reglado. Por su parte, indica que la "invalidación impropia" es una teoría que sólo tiene aplicación para un tipo de acto de carácter ambiental, no de la generalidad de ellos: La Resolución de Calificación Ambiental (RCA). En efecto, la "invalidación impropia" es una construcción que permite solucionar la confusa redacción del inciso final del artículo 17 N° 8) de la Ley 20.600, el que se refiere a los casos en que se intenta invalidar o revisar una RCA y no cualquier otro acto administrativo.

Señalan que la normativa que regula la institucionalidad ambiental no contiene una regulación específica de la potestad de invalidación, de modo que, en lo no contemplado por ella, ha de estarse a las disposiciones de la Ley de Bases de los Procedimientos



Administrativos. Asentado lo anterior, el artículo 17 N° 5 y 6 de la Ley N°20.600 regula la interposición de recursos procedentes en contra de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) o del acto que resolvió la solicitud de revisión de una RCA y no de otro acto de carácter ambiental. Precisa que, esta exclusión no es mera casualidad, sino que ha sido definida expresamente así por el legislador, sin que quepan interpretaciones que permitan ampliar la disposición de este inciso final a la solicitud de invalidación de otro tipo de resoluciones.

A mayor abundamiento, la exclusión establecida tiene el único sentido y fin de armonizar dos posibles regímenes de impugnación - la reclamación del titular o del observante ciudadano, por un lado; y la reclamación por invalidación, por otro - que de no existir una regla de compatibilidad, puede llevar a decisiones inoportunas y contradictorias respecto de un mismo acto. De este modo, este problema no se produce respecto de la generalidad de los actos de carácter ambiental, como el acto reclamado en estos autos, pues respecto de ellos no existen dos regímenes impugnatorios paralelos que lleven a decisiones contradictorias, sino que sólo pueden entrar en la competencia de los Tribunales Ambientales a través del inciso primero del artículo 17 N° 8), no siéndoles aplicable la restricción del inciso final de dicha



disposición, tanto por el tenor literal de ella, como por su función en el sistema de acciones.

Así las cosas, la aplicación de la teoría de la invalidación impropia a actos administrativos diferentes de las resoluciones de calificación ambiental es especialmente injusta para los pueblos originarios. Lo anterior, todavía más, cuando la ilegalidad cometida en el acto que se busca invalidar es, precisamente, la infracción de la normativa relativa a la protección y respeto de estos pueblos, sus tradiciones, costumbres y relación con el territorio.

En el presente caso, la ilegalidad que se buscaba corregir mediante la solicitud de invalidación intentada era el desconocimiento del Convenio 169 de la OIT y el D.S. 66/2014, puesto que las resoluciones recurridas se dictaron sin previa consulta a las comunidades indígenas que habitan y desarrollan sus actividades en las inmediaciones del proyecto aprobado pese a que dichas normativas ordenan a la Administración consultar a los pueblos indígenas con anterioridad a la dictación de un acto formal que sea susceptible de afectarles.

Segundo: Que, en un segundo acápite se denuncia la infracción al artículo 3 y 19 y siguientes del Código Civil.

Señalan que el tribunal al aplicar el razonamiento esgrimido precedentemente, ha instaurado una regla



adicional en cuanto a la oportunidad en que es posible interponer una solicitud de invalidación, que no se corresponde con una interpretación conforme al artículo 19 y siguientes del Código Civil, sino que establece una regla para las futuras solicitudes, arrogándose una potestad que es propia del poder legislativo y no del poder judicial.

Explican que la interpretación del artículo 53 va más allá de lo permitido, pese a que, en el caso particular, el sentido de la norma es claro: existe un plazo de 2 años para invalidar. Agrega que, no establece un requisito para el momento en el que se "puede" presentar una solicitud, sólo limitándose a señalar la existencia de un derecho de petición para el administrado y que la potestad debe ejercerse dentro de los dos años.

Tercero: Que, finalmente, sostienen que se infringe el 17 N° 8 en relación al artículo 30 de la Ley N° 20.600, puesto que el Tribunal Ambiental puede conocer del acto sobre el que se solicita la invalidación, en cualquier hipótesis de resolución sobre la solicitud, sin importar si el acto se refiere a la admisibilidad, al rechazo o a la invalidación del acto que se pretende invalidar.

Señalan que la presentación de la solicitud de invalidación fuera del plazo de treinta días considerado por el Tribunal Ambiental, no significa, en ningún caso



que, ante el conocimiento de infracciones flagrantes de ciertos actos administrativos ambientales, éste no pueda conocer del fondo de ellos, y, por lo tanto, anular el acto en caso de que éste no cumpla con los mínimos legales establecidos. Ello, en razón a que el plazo que supuestamente se extingue para el administrado no limita el ámbito de control de legalidad que puede hacer el tribunal conforme a los artículos 17 N°8 y 30 de la Ley 20.600.

Cuarto: Que concluyen que los yerros jurídicos anteriores tuvieron influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto la correcta interpretación y aplicación de las normas aludidas habría llevado a razonar que la petición de invalidación fue promovida dentro de plazo.

Quinto: Que, para un cabal entendimiento del asunto que debe resolver esta Corte, útil resulta dejar consignados los siguientes antecedentes de la causa:

1. Por Resolución Exenta N° A-20028050 de 10 de octubre del año 2017, se aprobó el proyecto "Escombrera, Sitio de Almacenamiento de Residuos No Peligrosos" presentado por la Sociedad de Manejo Integral de Residuos Ltda., cuyo sitio de disposición final se ubica en el KM 20,4 camino Pucón-Curarrehue, Sector Palguín Bajo, Pucón.

2. Por Resolución Exenta N° A-200705 de 16 de enero de 2018 se autorizó el funcionamiento de la Escombrera



antes referida para la disposición de residuos sólidos no peligrosos o escombros.

3. El 30 de noviembre de 2018 las abogadas Gabriela Burdiles Perucci y Victoria Belemmi Baeza en representación de los reclamantes comparecen ante la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de La Araucanía solicitando, al amparo del artículo 53 de la Ley N°19.880, la invalidación de la Resoluciones Exentas N° A-20028050 y A-200705, ambas dictadas por el Jefe del Departamento de Acción sanitaria de la Secretaria Regional Ministerial de la Región de La Araucanía, por orden del Secretario Regional Ministerial de Salud. Alegan, en síntesis:

a) No se ha considerado en su dictación la posible afectación de los derechos a las comunidades aledañas al lugar donde se emplaza el proyecto, incluyendo aspectos propios como cosmovisión y que debieron ser ponderados conforme al Convenio 169 de la OIT y Decreto Supremo N° 66 que permite la aplicación de las disposiciones del Convenio en materia de consulta indígena.

b) La escombrera funciona aproximadamente a 200 metros de la Pampa Sagrada de la Comunidad Indígena Palguín Bajo y Comunidad Indígena Llafenco y a 550 metros del Cementerio indígena Alhue Mapu, no obstante la comunidad indígena colindante no fue consultada para su aprobación.



c) El proyecto ha generado numerosas externalidades negativas, tales como depósito de residuos no pertenecientes a la categoría de escombros (desechos de piscicultura, desechos domiciliarios, artefactos eléctricos, entre otros) presencia de aves rapiñas en el sector y malos olores.

4. Con fecha 16 de octubre de 2019, por Resolución Exenta N° J1-014062 del SEREMI, se resuelve rechazar la solicitud de invalidación. Tiene para ello presente:

a) En cuanto a la oportunidad de la presentación.

La invalidación ha sido presentada dentro del plazo de dos años que establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

b) Respecto de la entidad del vicio invocado.

Refiere que el proyecto no produce un impacto ambiental que genere una afectación directa en los términos del Convenio N°169 de la OIT y que obligue a su ingreso al SEA y por consiguiente, la obligación de consultar. Además, es rechazada, puesto que se tratan de actos administrativos sectoriales de naturaleza reglada (reguladas en el artículo 80 del Código Sanitario) y carente del margen de discrecionalidad necesario para enmarcarlas dentro de la definición dada en el artículo 7 del D.S. 66/2014 y que obligaría a realizar el respectivo trámite de consulta.



Sexto: Que, en contra de esta última decisión, deducen la reclamación del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Salud.

Aseveran, en primer lugar, que las Resoluciones Exentas N° A200705 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, son resoluciones de carácter ambiental, toda vez que constituyen permisos para la instalación de una escombrera.

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 550 metros del cementerio indígena "Alhue Mapu".

Reiteran los fundamentos de la solicitud de invalidación en cuanto a las numerosas externalidades negativas cuyo impacto han debido soportar los vecinos, quienes realizaron una serie de denuncias ante la Municipalidad de Pucón y ante la Seremi de Salud, dándose inicio a un sumario sanitario por mal manejo de los frentes de trabajo, relleno y acúmulo de aguas lluvias al interior del vertedero.



En especial, relatan que en la pampa sagrada llevan a cabo el Wiguatun y que la escombrera se ubica en las cercanías del río Palguín, el que se encuentra en peligro dado que se están arrojando desechos que podrían afectar la calidad de las aguas.

Con fecha 5 de septiembre de 2019, frente a la solicitud de información de los vecinos afectados, por los impactos, la Seremi de Salud indicó que con fecha 26 de agosto de 2019, se realizó una nueva fiscalización, constatándose gran cantidad de agua en el recinto, por lo que se procedió a decretar la prohibición de funcionamiento de la escombrera, ordenándose un estudio para determinar de dónde vienen las aguas.

Señalan que en el presente caso se dan los requisitos exigidos para la procedencia de la consulta indígena, ya que los permisos que se solicitó invalidar son actos formales de la Administración del Estado, que además cumplen con el requisito de ser susceptibles de afectar a las comunidades indígenas que frecuentan el terreno ceremonial en el que se realiza periódicamente el Wiguatun y el cementerio Alhue Mapu, de Palguín Bajo, dos lugares importantes para la cosmovisión de las comunidades Palguín Bajo y Llafenco, no obstante ni los comparecientes ni ningún miembro de las comunidades referidas fueron informados ni menos notificados del



inicio de un proceso formal de consulta indígena conforme a las normas del Convenio 169 de la OIT y del DS N° 66.

Concluyen que, en el presente caso a la autoridad sanitaria, en razón de estar otorgando un permiso (medida administrativa) de carácter ambiental, le correspondía verificar que no existiera susceptibilidad de afectación de comunidades indígenas, e incluso realizar un proceso de consulta en caso de verificarse las condiciones (como sí ocurre en la realidad) situación que en los hechos no sucede.

Séptimo: Que la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental razona que la adecuada resolución del asunto implica en forma previa examinar la naturaleza jurídica de la resolución reclamada, a fin de determinar la competencia del Tribunal para conocer de la reclamación interpuesta; y la legitimación activa de los reclamantes para impugnar el acto que rechaza o niega realizar la invalidación.

En cuanto al primero de los puntos, concluye que la aprobación del proyecto de la escombrera como la autorización de su funcionamiento, deben cumplir los 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.) para evitar molestias o peligro para la salud de la comunidad o del personal que trabaja en las faenas. Tales



autorizaciones se encuentran en el artículo 140 del RSEIA como un permiso sectorial ambiental, por lo que las resoluciones impugnadas tienen contenido ambiental y están relacionadas con un instrumento de gestión ambiental, determinando así la competencia del tribunal para conocer de su impugnación conforme al artículo 17 N° 8 inciso segundo de la Ley 20.600.

En lo concerniente a la legitimación activa de los reclamantes y la acción para recurrir al tribunal, los reclamantes tienen la calidad de terceros absolutos, puesto que no comparecieron en el procedimiento que se otorgaron las autorizaciones. La jurisprudencia del Máximo Tribunal se ha pronunciado sobre el plazo con que cuentan los terceros que no han intervenido en el referido procedimiento para interponer un reclamo de ilegalidad en la vía administrativa. En dicho orden, ha imperado un criterio de interpretación armónica entre los plazos previstos tanto en la Ley N°19.300 como en la Ley N°20.600, sosteniendo que el término es de 30 días, puesto que 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.

Por esta razón, 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 artículo 53 de la Ley



19.880 (invalidación facultad), y no se refiere a la "invalidación impropia" o invalidación recurso contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, por lo que los reclamantes carecen de acción para reclamar en contra del acto que resuelve el procedimiento pero que no realiza la invalidación. En razón de lo anterior, los reclamantes carecen de acción para recurrir a los tribunales ambientales, por lo que omiten pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Octavo: Que las alegaciones contenidas en el primer motivo de nulidad se centran en el reproche que los reclamantes realizan a los razonamientos de los sentenciadores del grado, relativo al yerro en haber distinguido entre la invalidación "impropia" y "propia", y computado erróneamente el plazo legal para el ejercicio de la potestad invalidatoria.

Noveno: Que el artículo 17 de la Ley N°20.600, en términos generales, fija la competencia de los Tribunales Ambientales, señalando en su N°8 que ellos conocerán "*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.*



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

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

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

Por su parte, los numerales 5° y 6° a que se refiere la norma transcrita, dicen relación con las siguientes materias: "5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será



competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.

6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso".

Décimo: Que, según se transcribió, en el artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, se establece una acción ante el Tribunal Ambiental, dirigida en contra de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. A primera vista, podría sostenerse que se trata simplemente del traslado de la acción que contempla el artículo 53 de la Ley N°19.880 sobre Procedimiento



Administrativo para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria; acción que sólo procede cuando la Administración invalida, mas no cuando se niega a ello, por cuanto la invalidación es una facultad de la Administración en caso de estimar que un acto suyo se encuentra viciado de ilegalidad, pero no constituye un recurso. Sería entonces, *a priori*, una acción del afectado por la invalidación, que se interpondría ante el Tribunal Ambiental y no ante la justicia ordinaria como señala el artículo 53, ya citado.

Undécimo: Que esta interpretación, sin embargo, se contradice con la historia de la ley, puesto que lo que el legislador ha querido es dotar a terceros afectados por el acto y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental, de un verdadero recurso. Si bien la ley no debió utilizar el término "invalidación" para referirse a este recurso, pues se presta a confusión atendido lo señalado en el párrafo anterior, no es menos cierto que la intención fue establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada.

Se trata, entonces, de un recurso diferente a la invalidación establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, circunstancia que por lo demás aparece de manifiesto con lo dispuesto en el inciso final del propio



artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, que dispone que en los casos que indica *"no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 18.880"*, mención que sólo se justifica tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero, del mismo número.

Duodécimo: Que la confusión por la utilización del término "invalidación" para establecer un recurso proviene de que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso y que, como tal, la Administración puede, si lo estima conveniente, dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico. La posibilidad de recurrir ante un tribunal sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación cuando ella se produce, pero no cuando, habiendo sido solicitada, no se accede a ella. Sobre esto no hay discusión ni en la doctrina, ni en la ley, ni en la jurisprudencia judicial ni de la Contraloría General de la República.

En la historia de la Ley N° 20.600 aparecen en las actas diversas intervenciones del profesor Luis Cordero que es útil traer a colación. Así, en página 414, se señala que expresó que la Comisión Técnica acogió como sugerencia *"admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del*



reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa". En página 415, refiriéndose a los tribunales ambientales: "...y, en segundo lugar, mediante la competencia residual que permite invalidar actos administrativos,"; al final del párrafo, refiriéndose a las municipalidades: "...resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental...". En página 443: "En relación al numeral 9, precisó que la Comisión Técnica trabajó en el entendido de que lo que se impugna es el pronunciamiento que acoge o rechaza una solicitud de invalidación". Página 448, refiriéndose a reunión de la Comisión Técnica: "En el seno de esa reunión se acordó proponer que los tribunales ambientales tengan competencia para conocer de las reclamaciones recaídas en las solicitudes de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental".

El legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso para evitar confusiones, pero no lo hizo. Se trata de la misma confusión que se presenta en diversas instituciones del Derecho Administrativo, como por ejemplo con el término "concesión", que se utiliza indistintamente para referirse al contrato de concesión de servicio público, como al acto unilateral de concesión de un bien nacional de uso público.



Décimo tercero: Que, dilucidado lo anterior, es necesario entonces distinguir, por una parte, entre este recurso que ya ha sido con anterioridad denominado por esta Corte como "invalidación impropia" (CS Roles N°11.512-2015 y N°16.263-2015) y la invalidación propiamente tal. Esta última siempre es procedente, esto es, la Administración, en el plazo de dos años y de acuerdo con el artículo 53 de la Ley N°19.880, podrá siempre, de oficio o a petición de parte, "*invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado*". Si es a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si invalida, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53 ya citado.

La diferencia está en que aquí el recurso no es ante "los Tribunales de Justicia" como está en el artículo 53, sino ante el Tribunal Ambiental, atendida la competencia que le señala el artículo 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.

Décimo cuarto: Que, en cuanto a la otra invalidación, 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, como indica el profesor Luis Cordero, del mismo modo que lo establecen otras disposiciones legales, particularmente el artículo 151 actual de la Ley Orgánica de Municipalidades en el denominado reclamo de ilegalidad municipal.

Esta acción 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.

Décimo quinto: Que tratándose, entonces, de un reclamo de ilegalidad, corresponde establecer el plazo para interponerlo es la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental; plazo que, según lo razonado hasta ahora, no es el de dos años que señala la Ley N°19.880, que es para la que llamaremos invalidación-facultad.

Ahora bien, interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N°19.300 y N°20.600, no puede llegarse a otra conclusión que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el término que se estatuye 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 artículos 20



inciso primero y cuarto; 25 quinquies inciso final y 30 bis inciso quinto. Es por ello que debe entenderse que los terceros ajenos al procedimiento administrativo y quienes han intervenido en él, tienen 30 días de plazo.

Décimo sexto: Que la referencia que hace el inciso final del artículo 17 número 8 de la Ley N°20.600 al artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es importante para lo que se está sosteniendo. La mención expresa a la invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880 significa que el legislador ha entendido que hay dos tipos de invalidación, la del artículo mencionado y la establecida en el inciso primero del número 8, como ya se indicó. No tendría sentido hacer mención al artículo y a la ley si se tratara de la misma invalidación, puesto que hubiera bastado con decir que no procede la invalidación, en lugar de expresar "la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 18.880".

Por otra parte, la exclusión de la potestad invalidatoria general aparece como lógica, ya que tanto el responsable del proyecto, como los terceros que han participado en el proceso administrativo, ya han ejercido sus acciones contencioso administrativas y/o los recursos administrativos propios, y no tiene sentido que pueda la Administración volver, de oficio o a petición de parte, sobre lo mismo en que ya hubo pronunciamiento o en que se dejaron transcurrir los plazos de los recursos



correspondientes, siempre de treinta días, sin interponerlos.

Décimo séptimo: Que, en conclusión, 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.

Décimo octavo: Que, conforme a lo razonado en los motivos precedentes, el recurso de casación en el fondo no podrá prosperar, por cuanto, tal como viene resuelto, la invalidación fue pedida el día 30 de noviembre de 2018, en relación a las Resoluciones exentas N° A-200705 de fecha 16 de enero de 2018 y N° A-20028050 de fecha 10 de octubre de 2017, habiendo transcurrido, por tanto, en exceso el plazo que la ley dispone para dicho efecto.

Décimo noveno: Que atento lo expuesto, se torna innecesario pronunciarse acerca de las otras infracciones



de ley en que se basa el recurso de casación en el fondo intentado.

De conformidad, además, con lo que disponen los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fecha catorce de mayo de dos mil veinte, en contra de la sentencia de veinticuatro de abril de dos mil veinte del Tercer Tribunal Ambiental.

Acordado con el **voto en contra** del Ministro Sr. Muñoz y de la Ministra Sra. Vivanco, quienes fueron de parecer, de acoger el primer capítulo de nulidad, dictando la correspondiente sentencia de reemplazo y analizando los capítulos de la reclamación y, en tal labor fueron de opinión de acoger la reclamación, en virtud de los siguientes fundamentos:

1.- Que, de los antecedentes allegados al proceso, aparece que doña Elsa Quirquitripay Antiman, doña Sonia Ñanco Antimilla y don Mariano Puelman, al no haber intervenido en él, poseen la calidad de terceros absolutos respecto del procedimiento administrativo que culminó con la dictación de las Resoluciones Exentas N° A2002850 de 10 de octubre de 2017 y A200705 de 16 de enero de 201, ambas dictadas por la Secretaría Regional Ministerial de la Región de La Araucanía, actos que



motivaron la petición de invalidación formulada por los reclamantes.

2.- Que el fallo recurrido dejó asentado que las resoluciones respecto de las cuales los reclamantes intentan la invalidación se trata de instrumentos de carácter ambiental.

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

4.- Que, así, se ha expresado que: "El tercero absoluto, como potencial litigante pasivo, goza de un término sustancialmente mayor para su solicitud de invalidación, cual es el de 2 años contados desde la



notificación o publicación del acto, según lo estatuye el artículo 53 de la Ley N°19.880.”

5.- Que, entonces, uniendo a lo anterior el hecho asentado en el motivo vigésimo cuarto de la sentencia recurrida, apartado donde se verificó que los actores presentaron la solicitud de invalidación dentro de los dos años siguientes a la dictación de las Resoluciones Exentas N° A-200705 del 16 de enero de 2018 y N° A-20028050 del 10 de octubre de 2017, estos disidentes concluyen que se configura el yerro jurídico que aquí se analiza y, en consecuencia, este capítulo de nulidad debe ser acogido.

6.- Que, mediante las Resoluciones Exentas antes individualizadas de la SEREMI de Salud, se aprobó y autorizó el funcionamiento del proyecto “Escombrera, sitio de disposición de residuos no peligrosos”. En concepto de los reclamantes el proyecto que 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 550 metros del cementerio indígena “Alhue Mapu”, al poco tiempo después de haber entrado en operación, comenzó a ser notado y percibido negativamente por las comunidades del sector, generando una alerta sobre su funcionamiento. Ello evidenció, en primer lugar, que los integrantes de la comunidad Palguín Bajo y la



comunidad Llafenco no fueron informados de esta situación.

En segundo lugar, la percepción de los vecinos del sector fue empeorando por las numerosas externalidades negativas, tales como: depósito de residuos no pertenecientes a la categoría de escombros, (por ejemplo, desechos de pisciculturas, desechos domiciliarios arrojados por particulares, artefactos eléctricos, entre otros), presencia de aves de rapiña en el sector y malos olores.

7.- Que cualquiera sea la participación de quienes reclaman en el proceso que aprobó la Resolución Exenta de un proyecto, ante el hecho que la actividad se ha extendido a actividades no comprendidas en ella, tienen legítimamente el derecho a pedir su invalidación, teniendo especialmente en consideración que la autoridad ambiental de la Superintendencia del Medio Ambiente no ha cursado ningún procedimiento sancionatorio, debiendo la autoridad sectorial, el Seremi de Salud competente cursar las sanciones respectivas, llegando a paralizar su funcionamiento por los riesgos para la salud, dado que siendo una escombrera, que está habilitada para recibir residuos sólidos inertes, ha pasado a aceptar que en sus dependencias se disponga de residuos orgánicos de animales y de otras características que ha traído como



consecuencia la presencia de roedores, aves rapiña y malos olores.

Esta actitud complaciente de la Superintendencia del Medio Ambiente, tanto por su mala actividad, como por el hecho de tener la práctica de extender planes de cumplimiento por decenas de años y abrir la posibilidad, ante nuevos incumplimientos, de nuevos planes de cumplimiento de los anteriormente aprobados, deja en la indefensión a los ciudadanos, situación perfectamente conocida por los jueces a quo como ad quem, de forma tal que los reclamantes no solo han podido ejercer la acción de invalidación, sino que, además, ésta ha debido ser acogida por la jurisdicción.

8.- Que, de los antecedentes acompañados, es posible constatar que el titular del proyecto fue sancionado por Resolución N° 18092046 de fecha 29 de octubre de 2018 por la Secretaría Regional de Salud de la Región de la Araucanía, por cuanto se constató una serie de irregularidades en el funcionamiento de la escombrera, tales como desorden en la disposición final de los escombros, mal manejo de las aguas, lo que motivó la aplicación de una multa de 30 UTM y prohibición de funcionamiento hasta la acreditación de la subsanación de la totalidad de los incumplimientos, lo que se verificó mediante la dictación de la Resolución Exenta N° J1-006591 de 3 de julio de 2019. Consta, además, de los



antecedentes que en Fiscalización de fecha 26 de agosto de 2019 se constató nuevamente una serie incumplimientos, por lo que se decretó la prohibición de funcionamiento de la escombrera, por existir un riesgo inminente a la salud de las personas.

9.- Que, dicho lo anterior y a la luz de los principios precautorio y preventivo que impregnan al derecho ambiental, y respecto de los cuales se ha dicho que: *"El principio precautorio impone una actuación anticipada, incluyendo las situaciones en que no se cuenta con la certeza absoluta de los efectos que un determinado hecho puede tener para el medio ambiente"*, mientras que el segundo, esto es, el principio preventivo *"supone el conocimiento científico de las consecuencias ambientales de una determinada actividad. Es decir, opera cuando el daño ambiental es previsible, de acuerdo con la evidencia con que se cuenta. El ámbito de aplicación del principio precautorio, en cambio, es una etapa anterior: opera en casos de una amenaza potencial, pero debido a la incertidumbre o controversia científica no es posible hacer una predicción apropiada del impacto ambiental"* (Jorge Bermúdez Soto, "Fundamentos de Derecho Ambiental", Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición. Página 47).

En igual sentido se postula que el principio preventivo *"se debe considerar como un medio, acaso el*



más importante para alcanzar la evitación del daño ambiental, esto es, como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique”, mientras que el principio precautorio consiste en que “ante la sola amenaza de daños (considerados suficientemente serios) al medio ambiente no se debe esperar a que se obtenga una certidumbre científica absoluta para tomar las medidas protectoras necesarias.. se deberá actuar incluso sin contar con una evidencia científica relativa” (Jorge Femenías Salas, “La Responsabilidad por Daño Ambiental”, Ediciones UC, 2017. Páginas 124 y 136).

En doctrina comparada se ha expresado que “la acción preventiva tiene tres ámbitos principales. En primer lugar, la técnica jurídica que permite el conocimiento y valoración anticipados de los peligros y de los riesgos asociados a ciertas actividades y productos, así como instalaciones. Este conocimiento y valoración se llevan a cabo mediante la evaluación previa de todo aquello que encierra peligros y que puede actualizarse en daño. [...] En segundo lugar, la prevención es la base de las autorizaciones o permisos ambientales. [...] En tercer lugar, la prevención es una obligación jurídica que pesa tanto sobre los titulares de actividades calificadas como ambientalmente peligrosas como sobre los sujetos responsables de cualquier actividad económica o



profesional. En este último supuesto todos los operadores están constreñidos a adoptar medidas de prevención y de evitación de los daños ambientales ante una amenaza inminente o, una vez producidos, para evitar que se ocasionen nuevos daños. La obligación surge de la posibilidad del daño. [...] El correlato a la obligación impuesta es la habilitación a la Administración, en caso de incumplimiento, a adoptar todas las medidas preventivas a costa del inicialmente obligado” (Andrés Betancor Rodríguez, “Derecho Ambiental”, Editorial La Ley, Madrid, España, 2014. Páginas 256 a 260).

En lo que atañe al principio precautorio, el mismo autor consigna que *“es el principio inspirador de la política y de la acción ambiental en un contexto muy singular aunque muy frecuente: el de la incertidumbre. En este contexto, establece unas pautas que han de reforzar la prevención para evitar la producción de los daños ambientales”*. En cuanto a su consagración en el Derecho Internacional explica que la *“culminación definitiva con carácter general es obra de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de mayo de 1992”, cuyo principio N° 15 previene que: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse*



como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Más aun, manifiesta que las "definiciones más explícitas del principio lo encontramos en sendos Convenios hechos en 1992 y relativos a la protección del medio marino. Por un lado el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste" de 1992 expresa que las partes aplicarán el "principio de precaución, en virtud del cual se tomarán medidas preventivas cuando haya motivos razonables para pensar que las sustancias o energía introducidas, directa o indirectamente, en el medio marino puedan constituir un peligro para la salud humana [...] incluso cuando no haya pruebas concluyentes de una relación de causalidad entre las aportaciones y sus consecuencias". Respecto del segundo tratado, explica que se trata del "Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico", conforme al cual las partes aplicarán el "principio de precaución, es decir, adoptarán medidas preventivas cuando haya razones que permitan suponer que sustancias o energía introducidas directa o indirectamente en el medio marino pueden crear riesgos para la salud humana [...] incluso cuando no haya pruebas concluyentes de que exista un nexo causal entre esos agentes y sus supuestos efectos" (Betancor Rodríguez, op. cit., páginas 268 a 272).



Por último, y en cuanto al orden normativo, es posible citar, además de la Declaración de Río, la Declaración de la Comisión Permanente del Pacífico Sur de 4 de julio de 1995, efectuada con motivo de los ensayos nucleares realizados en el Atolón de Moruroa, en la que los firmantes, entre ellos nuestro país, señalan que: *"La realización de ensayos nucleares en el Pacífico Sur constituye un riesgo potencial para la salud y seguridad de las poblaciones de los países ribereños, sus recursos vivos y su medio ambiente, y no toma en cuenta el principio precautorio recogido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"*.

10.- Que, de esta manera, la autoridad administrativa al estar en conocimiento de que en la ejecución del proyecto el titular incurrió en diversos incumplimientos a la Resolución que autorizó su funcionamiento, deviniendo en una actividad económica que implicaba riesgos medio ambientales, no puede sino entenderse que no obstante estar frente a una decisión administrativa que ha certificado que el proyecto evaluado supuestamente cumple con todas las exigencias que impone el ordenamiento jurídico ambiental la propia autoridad ha tomado conocimiento del riesgo ambiental que éste significa como de los peligros asociados al mismo, así como de la manera como se ha llevado adelante y



consecuencialmente que puede afectar la realidad de las comunidades de la que forman parte los reclamantes.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo de la Ministra señora María Eugenia Sandoval G. y el voto en contra de sus autores.

Rol N° 59.656-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Jorge Lagos G. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Sandoval por haber cesado en funciones.



En Santiago, a veintiuno de abril de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

