

Valdivia, veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

**VISTOS:**

1. A fs. 1 y ss., el 6 de junio de 2019, el Sr. **SERGIO EDUARDO MILLAMÁN MANRÍQUEZ**, abogado, en representación de la Sra. **LILIANA JUDITH CHEUQUIAN TECA**, del Sr. **VÍCTOR EDUARDO MIRANDA MELIÁN**, y del Sr. **RICARDO FREDDY VILLEGAS TEIGUEL** -en adelante «Reclamantes»-, interpusieron reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 048, de 23 de abril de 2019, de la **COMISIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS** -en adelante «COEVA de Los Lagos o Reclamada»-, que rechazó la solicitud de invalidación presentada el 31 de octubre de 2018, en contra de la Res. Ex. N° 141, de 23 de abril de 2017, del mismo órgano administrativo, que había calificado ambientalmente favorable la DIA del proyecto «*Línea de Transmisión 220kV Chiloé-Gamboa*», en adelante «el Proyecto», cuyo titular es la empresa SISTEMA DE TRANSMISIÓN DEL SUR S.A.

**1. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

2. De los antecedentes administrativos presentados en autos, a fs. 119 y ss., en lo que interesa, consta:
  - a) A fs. 155, que el Proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -en adelante «SEIA»-, por medio de una Declaración de Impacto Ambiental -en adelante «DIA»-, el 16 de junio de 2016; y a fs. 2507, que la COEVA de Los Lagos, admitió a trámite dicha DIA.
  - b) A fs. 2747, que el 4 de agosto de 2016, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos -en adelante «SEA Los Lagos»- elaboró el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones -en adelante «ICSARA»-.
  - c) A fs. 2795, que el 1 de septiembre de 2016, el SEA Los Lagos ordenó la realización de un proceso de participación ciudadana -en adelante «PAC»-, por un plazo de 20 días.
  - d) A fs. 2831, que el 11 de noviembre de 2016, el SEA Los Lagos remitió al Titular el Anexo al ICSARA, incluyendo observaciones ciudadanas.
  - e) A fs. 2873, que el Titular, acompañó la Adenda N° 1 de la DIA del Proyecto, en respuesta al ICSARA.



- f) A fs. 4036, que el 12 de enero de 2017, el SEA Los Lagos elaboró ICSARA complementario.
- g) A fs. 4064, que el Titular presentó Adenda complementaria de la DIA del Proyecto.
- h) A fs. 4546, con todos los pronunciamientos conformes, que se elaboró e ingresó el ICE, que recomendó la aprobación del Proyecto.
- i) A fs. 5300 y ss., que por Res. Ex. N° 141, de 24 de abril de 2017, la COEVA de Los Lagos calificó ambientalmente favorable el Proyecto.
- j) A fs. 6082, que funcionarios del SEA se reunieron el 16 de julio de 2016 con la Directiva de la Comunidad Indígena Williche Fundo Altos del Gamboa; y con igual fecha, a fs. 6088, con el presidente de la Asociación Indígena Mapu Ñuke. Los antecedentes que corresponden al proceso de PAC del Proyecto se extienden de fs. 6090 a fs. 6353.
- k) A fs. 6356 y ss., que la Sra. Liliana Judith Cheuquián Teca; el Sr. Víctor Eduardo Miranda Melián; el Sr. Ricardo Freddy Villegas Teiguel; reclamantes en autos; y la Sra. María José Gómez Tecay, solicitaron ante la COEVA de Los Lagos la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental -en adelante «RCA»- del Proyecto, de conformidad con el art. 53 de la Ley N° 19.880.
- l) A fs. 6420, que la COEVA de Los Lagos, resolvió iniciar procedimiento administrativo de invalidación, y confirió traslado al Titular, el cual fue evacuado por este último a fs. 6446.
- m) A fs. 6586 y ss., que por Res. Ex. N° 48, de 23 de abril de 2019, la COEVA de Los Lagos rechazó la solicitud de invalidación, poniendo término a dicho procedimiento.
- n) A fs. 6624, que la Sra. Patricia del Carmen Hernández Oyarzún, interpuso recurso de reclamación del art. 30 bis de la Ley N° 19.300 contra la RCA del Proyecto; recurso que a fs. 6654, no fue admitido a trámite por haber sido presentado fuera de plazo legal.

## **2. Antecedentes del proceso de reclamación**

- 3. A fs. 1 y ss., se inició el proceso mediante reclamación de 6 de junio de 2019.
- 4. A fs. 63, el Tribunal admitió a trámite la reclamación, disponiendo se oficiara a la Reclamada, a fin de que emitiera informe y acompañase copia autenticada del expediente administrativo. A fs. 64, se remitió oficio a la Reclamada.



5. A fs. 82, la Reclamada evacuó informe, solicitando el rechazo de la reclamación, y acompañó copia autenticada del expediente administrativo de evaluación ambiental del Proyecto, del procedimiento de invalidación de su RCA y del procedimiento de reclamación de la misma. A fs. 6660, el Tribunal tuvo por evacuado el informe, y por acompañados los documentos.
6. A fs. 6661 se certificó estado de relación; a fs. 6662 se decretó autos en relación y se fijó la audiencia de alegatos para el 24 de julio de 2019, a las 10:00 horas, la que, a solicitud de las partes, fue fijada nuevamente para el 14 de agosto de 2019, a las 10:00 horas.
7. A fs. 6665, compareció el Titular del Proyecto, pidiendo se le tenga como tercero independiente o, en subsidio, como coadyuvante de la Reclamada. A fs. 6674, el Tribunal le tuvo como tercero independiente.
8. A fs. 6770, consta certificación de haberse llevado a efecto la audiencia de alegatos el día y hora fijados.
9. A fs. 6771, consta nota de acuerdo; y a fs. 6772 consta designación de Ministro redactor.

**CONSIDERANDO:**

**1. Discusión de las partes**

**a) Argumentos de los Reclamantes**

**PRIMERO.** Que, para los Reclamantes, la Resolución Reclamada es arbitraria e ilegal porque el Proyecto debió ser evaluado por medio de un Estudio de Impacto Ambiental -en adelante «EIA»-, debía aprobarse previa consulta indígena, y la evaluación ambiental no cumplió con el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -en adelante «RSEIA»-, infringiendo su art. 86, en lo concerniente a la reunión con grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.

**SEGUNDO.** Que respecto de la evaluación mediante EIA, indicaron que correspondía al SEA verificar el tipo de proyecto y luego ejercer la facultad de poner término anticipado al procedimiento de evaluación. En particular, formularon las siguientes alegaciones:

- 1) Que el Proyecto aprobado afectará los sistemas de vida de comunidades indígenas, especialmente aquella de la cual forman parte, esto es, la comunidad mapuche huilliche Alto del Fundo Gamboa. Alegaron que en el lugar de emplazamiento

del Proyecto realizan actividades propias de su sistema de vida, haciendo uso o accediendo a recursos naturales para sustento económico o fines medicinales, espirituales o culturales. Indicaron recolectar frutos silvestres (mora, calafate, michay, maqui, entre otros), hierbas medicinales o *lawen*, especies con propiedades tintóreas, especies usadas en cestería, leña, etc. Agregaron el ejercicio de tradiciones y manifestaciones culturales, recreativas, y de contacto con la naturaleza mediante la observación de diversos animales (aves, reptiles, anfibios, etc.). Por último, refirieron a actividades de importancia para el sentimiento de arraigo y cohesión social, como la Feria Costumbrista del barrio Gamboa Alto, la ceremonia de *we tripantu*, *rewe* y la práctica del *palin*. Acusaron que la DIA y la RCA del Proyecto sólo reconocieron a la Feria Costumbrista como la única actividad que se desarrolla dentro del predio a intervenir, pero alegaron que el Proyecto generará efectos adversos significativos a su calidad de vida en los términos del art. 7 letra a) y d) del RSEIA, sin que las múltiples actividades que desarrollan hayan sido informadas por el Titular, falencia no subsanada en la evaluación ambiental, subvalorando con ello los impactos a su sistema de vida. A su juicio, estos debieron ser valorados de forma omnicomprensiva, según el «Instructivo sobre implementación del proceso de consulta a pueblos indígenas de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental» (Ord. SEA N° 161116, de 24 de agosto de 2016).

- 2) Que el Proyecto se ubicará próximo a la población protegida de la que ellos forman parte, aplicándose lo dispuesto en el art. 11 letra d) de la Ley N° 19.300, arts. 5 y 8 del RSEIA, y Ord. SEA N° 161116. Expresaron que las viviendas de la comunidad se encuentran cercanas a la subestación Gamboa, y que la comunidad hace uso del predio a intervenir, incluyendo los caminos de acceso. La nueva subestación, según precisaron, se encontraría a más de 5 metros de las viviendas más cercanas, 160 metros del Colegio San Francisco, sería colindante a la Junta de Vecinos Gamboa Alto y a 3 metros de la infraestructura de la subestación se realiza la Fiesta Costumbrista. Respecto de esta última, reprocharon que el Titular realizó compromisos voluntarios no evaluados ambientalmente ni consultados con la comunidad, por lo que desconocen si son suficientes para evitar los impactos negativos, o su



idoneidad como medida de mitigación, reparación o compensación.

- 3) Que existe riesgo para la salud de la población del sector, producto de la radiación electromagnética que genera la subestación. Indicaron que este riesgo fue una preocupación manifestada por la comunidad indígena y sus integrantes por medio de solicitudes de inicio de PAC y observaciones, por tanto, se trata de un riesgo que no se puede descartar.
- 4) Que la línea de base del medio humano y el informe antropológico acompañado por el Titular en el Anexo IX de la Adenda 2, carecen de seriedad y validez y por tanto la Resolución Reclamada adolece de falta de motivación; falencias que no fueron subsanadas. En su opinión, no se acompañaron medios de verificación de la información primaria; no se identificaron personas entrevistadas, no existen actas de entrevistas, formularios, fotografías, etc., ni criterio muestral de estudio o técnica utilizada; tampoco existen antecedentes para determinar qué informantes claves cumplen el criterio de conocimiento y permanencia en el sector.
- 5) Que la Resolución Reclamada exigiría a los integrantes de la comunidad, en sus observaciones ciudadanas, acreditar la existencia de los impactos denunciados, pero no se les puede responsabilizar a ellos por falta de información, ya que esta debe ser aportada por el Titular y analizada imparcialmente por el SEA.
- 6) Que en virtud de los cuestionamientos anteriores, a juicio de los Reclamantes, la Resolución Reclamada adolece de falta de motivación y de un vicio de nulidad por contrariar la Ley N° 19.880 y arts. 19 N° 2 y N° 3 de la Constitución Política de la República.

**TERCERO.** Que, además, sostienen que la Resolución Reclamada es ilegal porque el Proyecto fue aprobado sin previa consulta indígena, siendo esta procedente según los impactos que generará el Proyecto; haciendo la precisión de que los medios ordinarios de participación ciudadana de la Ley N° 19.300 no son equiparables ni reemplazan a la consulta indígena, y que la afectación que hace procedente la consulta no puede quedar determinada por individuos ajenos a su cultura, conforme a jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema que citaron.

**CUARTO.** Que, por último, sostienen que la Resolución Reclamada es ilegal porque el procedimiento de evaluación no cumplió con el estándar mínimo establecido en el RSEIA, en su art. 86, para la

reunión con grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. A su juicio, dichas reuniones debían realizarse conforme al estándar del Convenio 169 de la OIT, en circunstancias que respecto de la supuesta reunión con la comunidad Huilliche Fundo Alto Gamboa, de 18 de julio de 2016, esta solo se realizó con la asistencia de su presidenta, la Sra. Violeta Llancabur; organización que según indicaron, al tenor de la DIA, se encontraba en proceso de conformación legal. Acusaron que las reuniones debían realizarse con grupos de personas, en los términos del art. 86 inciso 3° y 4° del RSEIA, y no de manera individual. Alegaron también que los miembros de la comunidad a la que pertenecen no tuvieron conocimiento de la reunión efectuada y que no existe antecedente que permita verificar cómo se convocó a la misma. Agregaron que el acta levantada faltó a la verdad cuando consignó que la reunión se realizó entre funcionarios del SEA y la Directiva de la comunidad, toda vez que solo participó su presidenta –quien había asumido hace menos de un mes en un cargo que difiere de la organización tradicional de la comunidad– y no existe lista de asistencia, por lo que la reunión no es representativa. Añadieron que aún cuando se considere válida la reunión, no existió pronunciamiento alguno del SEA que se haya hecho cargo de la información obtenida, de manera de aplicar el art. 48 RSEIA; por lo que sin dicho análisis pierde sentido la realización de estas reuniones, transformándose en una mera formalidad.

**QUINTO.** Que, en suma, los Reclamantes concluyeron que se vulneró el art. 86 RSEIA, el art. 6 del Convenio 169 de la OIT y el art. 19 N° 2 de la Constitución Política de la República de Chile, todo lo cual en su criterio vicia de nulidad a la RCA del Proyecto, por haberse adoptado de manera antijurídica.

**b) Argumentos de la Reclamada**

**SEXTO.** Que la Reclamada informó solicitando el rechazo de la reclamación por razones de forma y fondo.

**SÉPTIMO.** Que, respecto a los cuestionamientos de forma, en primer lugar, mantuvo la improcedencia de la reclamación por falta de legitimación activa de los Reclamantes, conforme resulta de la aplicación de la denominada distinción entre invalidación propia e impropia. Lo anterior, por cuanto los Reclamantes solicitaron el 31 de octubre de 2018 la invalidación de la RCA del Proyecto –cuyo extracto fue publicado el 10 de mayo de 2017– haciendo uso del derecho establecido en el art. 53 de la Ley N° 19.880, esto es, ejerciendo una solicitud de invalidación «propiamente tal», opuesta a la invalidación impropia del 17 N°8 de la Ley N° 20.600,



que corresponde a una invalidación recurso o reclamo de ilegalidad y que debía ser presentada en 30 días desde la notificación del acto. Por tanto, correspondiendo lo ejercido a una solicitud de invalidación propiamente tal, la ley solamente confiere acción contra el acto administrativo que sea invalidatorio, no contra aquel que rechazó la invalidación solicitada; careciendo estos de legitimación activa para comparecer en autos.

**OCTAVO.** Que, en segundo lugar, señaló que operó la norma de clausura del art. 17 N°8 inciso final de la Ley N° 20.600. Al respecto, indicó que durante el proceso de PAC abierto en la evaluación según el art. 30 bis de la Ley N° 19.300, una sola persona interpuso un recurso de reclamación del art. 20 de dicha ley, declarado inadmisibile por extemporáneo según Res. Ex. N° 814/2017. Esta última resolución, corresponde a una decisión de término que resolvió la solicitud administrativa, operando la norma de clausura referida. En este sentido, a juicio de la Reclamada, en caso de abrirse un proceso de PAC debe preferirse la vía especial del art. 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300. Agregó que la comunidad a la que pertenecen los Reclamantes fue observante PAC a través de su representante, la Sra. María Violeta Llancabure Barrientos, no existiendo ningún motivo para estimar que no pudieron hacer uso de la vía recursiva especial una vez efectuadas las notificaciones de rigor.

**NOVENO.** Que, en tercer lugar, basado en el art. 54 de la Ley N° 19.880, jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema y sentencia rol R-78-2018 de este Tribunal, indicó que entre la solicitud de invalidación de la RCA y la reclamación de autos existen argumentos distintos, configurándose una desviación procesal y vulnerándose el principio de congruencia. A su juicio, las alegaciones no esgrimidas en sede administrativa dicen relación con supuestas deficiencias y errores metodológicos del informe antropológico presentado por el Titular y al riesgo para la salud de la población por radiación electromagnética. Por lo anterior, solicitó al Tribunal excluir de su competencia a las alegaciones planteadas por primera vez en sede jurisdiccional.

**DÉCIMO.** Que, en cuanto a los argumentos de fondo, señaló que el Proyecto no genera los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300, por tanto, su ingreso al SEIA correspondía a una DIA y no a un EIA.

**UNDÉCIMO.** Que, respecto de la letra a) de del art. 11, reiteró que la afectación a la salud de la población derivada de la radiación electromagnética es una alegación nueva que infringe el principio de congruencia. No obstante, informó que los informes de campos electromagnéticos para líneas de transmisión y subestaciones (en

Anexo XI de la DIA), demuestran que la Subestación Eléctrica Gamboa no representa riesgo para las personas, pues no se supera la recomendación de la Comisión Internacional para la Protección contra la Radiación No Ionizante. Además, agregó que no existe alteración de artefactos eléctricos, ya que se cumple con lo establecido en la norma de referencia canadiense utilizada como referencia. Respecto de la etapa de operación del Proyecto, no se producirá el efecto corona y por tanto no es considerado como un foco de emisión sonoro. Además, las Seremis de Salud y de Energía de Los Lagos entregaron su conformidad al Proyecto, indicando la RCA en su Considerando 5° que el Titular presentó antecedentes que permiten justificar la inexistencia de los referidos efectos.

**DUODÉCIMO.** Que, respecto a los efectos, características o circunstancias de las letras c) y d) del art. 11, la Reclamada indicó, como cuestión previa, que no correspondía poner término anticipado a la evaluación ambiental, pues la necesidad de que el Proyecto fuera evaluado con un EIA no resultó manifiesta en la fase inicial de la evaluación. Además, ningún órgano del Estado con competencia ambiental instó al SEA a ejercer esta facultad en base a la causal alegada por los Reclamantes

**DECIMOTERCERO.** Que también señaló que el Titular acompañó en el Anexo III de la DIA un informe al medio humano, y se hizo cargo de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones solicitadas por el SEA y los OAECA, reconociendo la existencia de la comunidad Williche Fundo Gamboa, entre otras cercanas al Proyecto, sin afectar espacios significativos de prácticas individuales o colectivas asociadas al patrimonio cultural indígena. Informó la Reclamada que en el proceso de evaluación se tuvo presente:

- 1) Que la comunidad que integran los Reclamantes se ubica en área urbana, emplazada en predio privado cubierto de espinillo, no identificándose recursos naturales que sean utilizados con fines económicos, medicinales, espirituales o culturales. Durante la evaluación ambiental, CONADI recomendó entrevistar a la Kümeltuchefe Angélica Castro, quien se refirió a la importancia cultural de algunas especies medicinales usadas por la cultura Mapuche.
- 2) Que el Proyecto no impedirá ni obstruirá el uso de los caminos utilizados por los habitantes de las diferentes comunidades, ni tampoco restringirá la libre circulación o aumentará los tiempos de desplazamiento de personas, conforme los antecedentes aportados y compromisos asumidos por el Titular.
- 3) Que al interior del predio no existen bienes, equipamientos, servicios o infraestructura básica, la que



por tanto no será afectada; tampoco durante la operación, por las características del Proyecto, se generará movimiento permanente de personal o insumos.

- 4) Que el Titular informó que los miembros de las comunidades indígenas cercanas al Proyecto no realizan actividades de significación cultural o manifestaciones protegidas en el área de influencia del Proyecto. Posteriormente, en el informe antropológico acompañado en el Anexo IX de la Adenda N°1, se caracterizó la fiesta costumbrista del sector. Considerando los compromisos asumidos por el Titular (cesión de predio, facilitación de acceso, no realizar labores de construcción durante la celebración de la Fiesta), la construcción y operación del Proyecto no impedirá que dicho evento continúe desarrollándose en la fecha y lugar tradicional, y no restringirá el área de su realización, no modificará sus actividades ni características, ni alterará las formas de organización particular del grupo humano indígena y no indígena. Además descartó que la Comunidad Indígena Williche del Fundo Gamboa Alto y la Asociación Indígena Mapu Ñuke mantengan en el área de influencia del Proyecto sitios de significación de la cultura Mapuche tales como el *guillatuwe*, *rewe*, *paliwe*, entre otros, identificando como única celebración tradicional el *we tripantu*, realizado por la Asociación Indígena Mapu Ñuke; la que ha sido realizada en tres predios privados distintos por criterios de conveniencia logística y de oportunidad, no por valor cultural del lugar.

**DECIMOCUARTO.** Que, sobre las deficiencias y errores metodológicos de la descripción del medio humano, informó que sin perjuicio de las deficiencias o inexactitudes iniciales, estas fueron subsanadas a través de Adenda. Dicha información, según indicó, debe entenderse complementada con el resultado de las reuniones del art. 86 del RSEIA y los pronunciamientos de CONADI, sin perjuicio del análisis del SEA Los Lagos. Añadió que el reproche de los Reclamantes al informe antropológico acompañado en la evaluación y la descripción del medio humano no tenían fundamento jurídico o técnico alguno; concluyendo que el Proyecto no genera los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300.

**DECIMOQUINTO.** Que relativo a la inversión de la carga de la prueba, indicó que los reproches derivan de una lectura errónea de la Resolución Reclamada, pues en la solicitud de invalidación administrativa se indicó que la laguna Hueico sería un sitio de

significación cultural, y al respecto, el SEA Los Lagos no exigió entregar información sobre eventuales impactos ambientales, sino que manifestó que durante la evaluación del Proyecto no se realizaron observaciones en torno al carácter sagrado de dicha laguna, sino que una vez calificado el Proyecto y efectuada la ocupación del terreno por el Titular, sus opositores invocaron el carácter sagrado del terreno y la laguna en cuestión para intentar la invalidación. Concluyó que la RCA se hizo cargo de las observaciones ciudadanas según fueron planteadas, pero la presunción de legalidad del acto administrativo traslada la carga de la prueba a quien quiere impugnarlo, sin que en sede administrativa, ni en autos, se hayan aportado antecedentes para desvirtuarla.

**DECIMOSEXTO.** Que respecto de la alegación del deber de aprobar el Proyecto previa consulta indígena, la Reclamada, interpretando el art. 6 del Convenio N° 169, art. 4 de la Ley N° 19.300 y art. 85 del RSEIA, señaló que dicho trámite sólo es procedente cuando dentro del área de influencia del proyecto existe susceptibilidad de afectación directa sobre uno más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Añadió que al no indicar el Convenio N° 169 el alcance del concepto de afectación directa, de acuerdo al art. 7 del RSEIA debía tratarse de un impacto significativo y directo, lo que dentro del SEIA ocurre al generarse alguno de los efectos del art. 11 letras c), d) y e) de la Ley N° 19.300, y arts. 7, 8 y 10 del RSEIA. Como estos se descartaron no procede el proceso de consulta indígena.

**DECIMOSÉPTIMO.** Que respecto a la infracción del art. 86 del RSEIA y los estándares del Convenio N° 169, manifestó:

- 1) Que en el caso de las reuniones del art. 86, se trata de un trámite esencial que tiene como finalidad recabar la opinión de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas para corroborar la información entregada en la DIA y verificar que no falte información necesaria para descartar los efectos del art. 11 de la Ley N° 19.300. Indicó que realizó una correcta aplicación del art. 86, puesto que verificó los antecedentes presentados por el Titular. En tal contexto, refirió que su obligación era reunirse con todos los grupos que encuentre en el área de influencia, pero no con todos los miembros del grupo, siendo legítimo reunirse con las autoridades representativas de ellos.
- 2) Que el SEA Los Lagos verificó la existencia de dos comunidades que podían verse afectadas por el Proyecto, esto es, la Asociación Indígena Mapu Ñuke y la Comunidad



Indígena Williche Fundo Altos de Gamboa, con cuyas autoridades representativas se reunieron el 18 de julio de 2016, y también con el presidente de la Junta de Vecinos del lugar, cuyas actas respectivas constan en la evaluación ambiental. Señaló que no era efectivo que las opiniones recabadas no hayan sido analizadas, ya que dicho análisis fue realizado e incorporado por el SEA a lo largo de la evaluación ambiental, no siendo necesario un pronunciamiento particular sobre estas reuniones.

- 3) Que, por último, la presidenta de la comunidad a la que pertenecen los Reclamantes, Sra. María Violeta Llancabure Barrientos, tiene la calidad de autoridad representativa. Preciso que el Convenio 169 no distingue entre autoridad ancestral y representativa, y que respecto de la Sra. Llancabure, no se ha demostrado que exista otra autoridad elegida mediante un proceso interno de la comunidad, sea o no ancestral.

**c) Argumentos del tercero independiente**

**DECIMOCTAVO.** Que, el tercero independiente, sostuvo idénticos argumentos que la Reclamada en relación a la improcedencia de la reclamación por falta de legitimación activa de los Reclamantes, conforme resulta de la aplicación de la denominada distinción entre invalidación propia e impropia. Además, afirmó que, la reclamación judicial se presentó fuera de plazo, porque el plazo del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 debe computarse como días hábiles judiciales y no como días hábiles administrativos. En lo demás, coincide nuevamente con los argumentos de la Reclamada en cuanto a la desviación procesal y a que, aún en el caso de desestimarse esto último, en la evaluación se acreditó la inexistencia de efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300.

**DECIMONOVENO.** Que, el Tribunal se abocará al conocimiento y decisión de dos controversias sobre aspectos de forma: (i) si la Reclamación de autos se dedujo dentro de plazo ante este Tribunal, y (ii) si los Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación. Si se decide que efectivamente la reclamación se interpuso dentro de plazo, entonces puede resolverse sobre la legitimación activa, y sólo si se concluye que los Reclamantes tienen dicha legitimación, será posible para el Tribunal pronunciarse respecto de las demás controversias. Estas dicen relación con la infracción al principio de congruencia e hipótesis de desviación procesal, susceptibilidad del Proyecto de producir

impactos ambientales significativos y su evaluación mediante un EIA, procedencia de la Consulta Indígena previo a la calificación del Proyecto, e infracción al art. 86 del RSEIA en relación con las reuniones con grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.

## 2. Hechos no controvertidos

**VIGÉSIMO.** Que, para un cabal entendimiento del asunto que debe resolver este Tribunal, cabe dejar consignados los siguientes antecedentes del proceso:

- 1) A fs. 5300 y siguientes consta que con fecha 24 de abril de 2017, la COEVA de Los Lagos, mediante Res. Ex. N° 141, califica favorablemente el proyecto «Línea de Transmisión 220 kV Chiloé-Gamboa» (fs. 5300 y siguientes);
- 2) A fs. 6078 y 6080 consta que dicha resolución fue publicada en la plataforma e-Seia del SEA, con fecha 24 de abril de 2017, y el 10 de mayo de 2017, se publicó en el Diario Oficial y en el Diario El Llanquihue;
- 3) A fs. 6356, consta que el 31 de octubre de 2018, doña Liliana Judith Cheuquian Teca, don Víctor Eduardo Miranda Melian, don Ricardo Freddy Villegas Teiguel y doña María José Gómez Tecay, interpusieron ante la COEVA de Los Lagos, solicitud de invalidación administrativa del art. 53 de la Ley N° 19.880, en contra de la Res. Ex. N° 141 de 27 de abril de 2017, que califica favorablemente el proyecto «Línea de Transmisión 220 kV Chiloé-Gamboa»;
- 4) A fs. 6586, consta que mediante Res. Ex. N° 48, de 23 de abril de 2019, la COEVA de Los Lagos, resuelve la solicitud de invalidación administrativa, indicando en su numeral 10, en lo que interesa, lo siguiente: «Que, la Resolución Exenta N° 141/2017 fue dictada con fecha 24 de abril de 2017 y publicada en la plataforma electrónica e-Seia, del Servicio de Evaluación Ambiental, con fecha 24 de abril de 2017 y, con fecha 10 de mayo de 2017 se efectuó en el Diario Oficial y en el Diario El Llanquihue, la publicación a que se refiere el art. 91 inciso 3° del D.S. N° 40/2012, razón por la cual la solicitud de invalidación administrativa de fecha 31 de octubre de 2018, ha sido presentada dentro del plazo de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880».
- 5) A fs. 6610, la referida Res. Ex. N° 48, de 23 de abril de 2019, de la COEVA de Los Lagos, rechaza la solicitud de



invalidación interpuesta en contra de la Res. Ex. N° 141, que califica favorablemente el proyecto «Línea de Transmisión 220 kV Chiloé-Gamboa», poniendo término al procedimiento. Dicha resolución fue despachada por carta certificada el 23 de abril de 2019, es decir, el mismo día en que se dictó la Resolución Reclamada, como consta a fs. 6622.

- 6) A fs. 1 y ss., con fecha 6 de junio de 2019, los solicitantes de la invalidación interpusieron reclamo del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 en contra de la Res. Ex. N° 48, de 23 de abril de 2019, de la COEVA de Los Lagos, que rechaza la solicitud de invalidación.

### **3. Acerca del plazo para interponer la Reclamación**

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Que, respecto del plazo para interponer la Reclamación de autos, efectivamente a diferencia de los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 del art. 17, que se encuentran consagrados en normas de carácter administrativo, se establece en el numeral 8 del art. 17 de la Ley N° 20.600, por lo que, en principio, al estar contenido en una ley procesal, su cómputo debería realizarse de acuerdo al Libro I CPC, aplicable supletoriamente según el art. 47 de la Ley N° 20.600. No obstante, la Excma. Corte Suprema, en sentencia 15 de junio de 2016, Rol N° 7396-2016, señaló: «Que en la especie la resolución reclamada se dictó en un proceso administrativo al que por antonomasia le es aplicable la Ley N° 19.880, toda vez que aquella pone fin al procedimiento de invalidación incoado ante el Servicio de Evaluación Ambiental, por lo que para computar el plazo para interponer la reclamación de que se trata ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 25 del mencionado cuerpo normativo. En efecto, la resolución reclamada tiene el carácter de un acto administrativo y su notificación es parte de un procedimiento de tal carácter, por lo que resulta obligatorio acudir al mencionado texto normativo al computar el plazo para reclamar ante el Tribunal Ambiental respectivo, ello por cuanto sólo a partir de la primera resolución que se pronuncie sobre la admisibilidad de la reclamación el proceso se tornará en judicial y le será aplicable la norma prevista en el artículo 50 del Código Civil. 7°) Que despejado lo anterior, resulta que la Corte de Apelaciones de Santiago ha confirmado el cómputo erróneo del plazo para interponer la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, realizado por el Segundo Tribunal Ambiental, puesto que lo ha hecho bajo el supuesto de estimar que son días corridos en circunstancias que son días hábiles,

entendiéndose por inhábiles los días sábados, domingos y festivos, según lo establece el artículo 25 de la Ley N° 19.880, que según se estableció es aplicable al caso de autos».

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por tal razón, el Tribunal se estará a la interpretación de la Corte Suprema respecto a la forma del cómputo del plazo de 30 días, por lo que corresponde aplicar el art. 25 de la Ley N° 19.880. En ese entendido puede estimarse que la Reclamación ha sido interpuesta dentro del término legal, y por tal motivo, el Tribunal se pronunciará sobre la alegación de falta de legitimación activa.

**4. Alcance del N° 8 del art. 17 de la Ley N° 20.600: la distinción entre invalidación propia e impropia**

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, como se puede observar, la presente reclamación se dirige en contra de una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación dictada por la COEVA de Los Lagos, y que decide no acoger la solicitud de invalidación de la RCA del proyecto «Línea de Transmisión 220 kV Chiloé-Gamboa», por estimar que se encontraba ajustada a derecho.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Que, conforme a lo anterior, corresponde determinar si los Reclamantes tienen acción para recurrir al Tribunal Ambiental para impugnar la resolución de la COEVA que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de la RCA 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 de evaluación ambiental.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Que, el art. 17 N°8, de la Ley N° 20.600, indica, en términos generales, que los Tribunales Ambientales 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»*.

**VIGÉSIMO SEXTO.** 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». 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.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** 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.

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Que, se indica 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 NOVENO.** 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.

**TRIGÉSIMO.** 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.

**5. Plazo para interponer la invalidación del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600**

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** 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.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** 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.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** 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.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** 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.

**6. Improcedencia de impugnación judicial del acto que no realiza la invalidación**

**TRIGÉSIMO QUINTO.** 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.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Que, en estas condiciones, y teniendo presente que la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa por Liliana Judith Cheuquian Teca, Víctor Eduardo Miranda Melian, Ricardo Freddy Villegas Teiguel y María José Gómez Tecay, se fundó, expresamente, en lo establecido en el art. 53 de la Ley N° 19.880 (fs. 6356), forzoso es concluir que dicha petición corresponde o dice relación con el ejercicio de la denominada «invalidación-facultad», esto es, con aquella consagrada con carácter general en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, y no se refiere a la «invalidación impropia» o invalidación recurso contemplada en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** 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.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** 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 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 NOVENO.** 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.

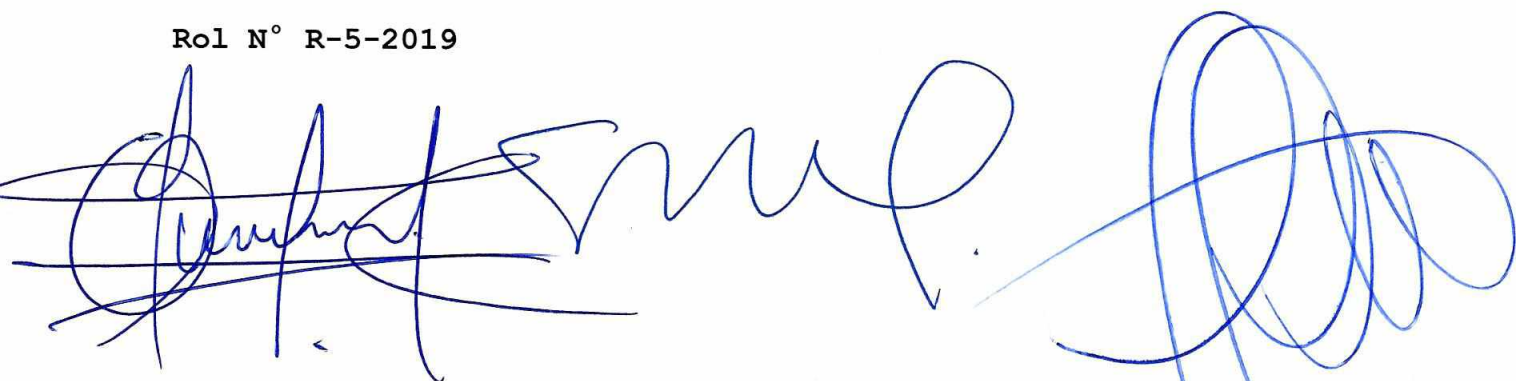
**Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°8, 18 N°7, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; art. 53 de la Ley 19.880, 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169 y 170 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, 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-5-2019**



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 veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, se anunció por el Estado Diario.