

Santiago veinticinco de junio de dos mil dieciocho.

Vistos:

En estos los autos Rol N°44.326-2017 sobre recurso de reclamación establecido en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, la parte reclamante Agrícola Ancali Limitada dedujo recurso de casación en el fondo, en contra de la sentencia de 8 de noviembre de 2017, por intermedio de la cual el Tercer Tribunal Ambiental rechaza la reclamación entablada por dicha empresa, en contra de la Resolución Exenta N°182, dictada por el Servicio de Evaluación Ambiental el día 7 de junio del mismo año y que, a su vez, declara inadmisibles las solicitudes de invalidación de la Resolución Exenta N°071/2016, de 12 de febrero de 2016, a través de la cual la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío calificó ambientalmente de manera favorable el proyecto Central Hidroeléctrica Frontera.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el primer capítulo del recurso denuncia la falta de aplicación de los artículos 18 incisos 1° y 2° y 15 incisos 1° y 2°, en relación al artículo 13 inciso 2°, todos de la Ley N°19.880 y artículo 86 inciso 1° de la Ley N°19.300, reprochando la actora la alteración de la naturaleza jurídica de la resolución reclamada, a la cual se califica como un acto administrativo de término en el procedimiento invalidatorio, a pesar que se trató de la



resolución que se pronunció sobre la admisibilidad de la invalidación, esto es, un acto trámite. En este orden de ideas, la Resolución de Calificación Ambiental impugnada fue dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental del Biobío, de modo que resultaba imposible que el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental haya dictado el acto terminal en el procedimiento de invalidación.

Explica que el artículo 15 de la Ley N°19.880 introduce el concepto de actos trámite y los requisitos para que ellos sean impugnables, siendo ésta la definición aplicable el caso de autos, puesto que al declararse inadmisibile la solicitud de invalidación, se dejó a la actora en la imposibilidad de continuar con el procedimiento, circunstancia que trajo como consecuencia su indefensión. Ello no fue advertido por los sentenciadores quienes, alterando la naturaleza jurídica de la resolución administrativa, estiman que se trata de un acto terminal, a objeto de justificar su competencia para conocer del recurso de reclamación. Dicho argumento, en concepto de la reclamante, resulta errado e innecesario, puesto que la competencia para conocer de la impugnación es entregada al Tribunal expresamente por el artículo 15 inciso 2° ya citado.

También en este primer capítulo, alega la errónea interpretación y aplicación del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, norma que otorga plena competencia al Tribunal



Ambiental para conocer de la reclamación que se dirija contra el acto que resuelva un procedimiento invalidación ambiental, incluyendo este concepto al pronunciamiento sobre la inadmisibilidad de una solicitud. En efecto, el legislador no distingue si la petición es acogida o rechazada; o si se trata de un acto terminal o un acto trámite de aquellos susceptibles de impugnación.

Finalmente en este acápite, reprocha la falsa aplicación del artículo 29 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, infracción que también justifica en la alteración de la naturaleza jurídica del acto reclamado, en los términos ya expuestos.

Segundo: Que, a continuación, denuncia la transgresión del artículo 53, en relación al artículo 14 y, además, del artículo 21 en relación con el artículo 28, todos de la Ley N°19.880.

Explica que los órganos del Estado deben velar por la legalidad de los actos administrativos, mandato que incluye el deber de iniciar el procedimiento de invalidación si ello es requerido y de dictar resolución expresa en aquellos ya iniciados. En este orden de ideas, no basta con que se ampare la posibilidad de ejercer una petición ante la autoridad, sino que debe asegurarse también un derecho a respuesta, que la actora en este caso no obtuvo.

A ello se añade que la Administración negó a la reclamante el interés necesario para impetrar la



invalidación, fundado en que la empresa no participó en la etapa de participación ciudadana. En concepto de la actora, el hecho de no haber sido parte en las actuaciones previas no le impide solicitar la invalidación, puesto que tiene la calidad de interesada conforme al artículo 21 de la Ley N°19.880, legitimación activa que no podía ser inmediatamente desechada, puesto que debió ser objeto de prueba ante el Tribunal Ambiental.

Tercero: Que, finalmente, se reprocha la falta de aplicación de los artículos 1 inciso 1° y 2 de la Ley N°19.880; además de la errónea interpretación de los artículos 17 N°5, 6 y 8 de la Ley N°20.600 y 53 de la Ley N°19.880.

Expone 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°8 de la Ley N°20.600 restringe el ejercicio de la potestad invalidatoria al titular del proyecto y a los terceros que hayan intervenido en el proceso de participación ciudadana, cuando sus observaciones no hayan sido debidamente consideradas, en tanto ellos disponen de otras acciones en la Ley N°19.300. Por tanto, el artículo 17 N°8 alude a una



reclamación general en contra de los actos administrativos de carácter ambiental contrarios a derecho y que procede luego de resuelta la solicitud de invalidación en sede administrativa. En consecuencia, la única limitación que contiene el precepto no rige para terceros absolutos no participantes del proceso de evaluación ambiental.

Asevera que la invalidación administrativa es una potestad, no un recurso. En este orden de ideas, la mencionada en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 es la misma que aquella regulada en el artículo 53 de la Ley N°19.880, sin que exista otro procedimiento de invalidación distinto. Es así como la última jurisprudencia del máximo tribunal ratifica que la invalidación ambiental por parte de terceros absolutos debe solicitarse en el plazo de dos años, misma doctrina que ha expuesto la Contraloría General de la República.

Cuarto: Que, finaliza, 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. Con fecha 12 de febrero del año 2016 la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío dicta la Resolución



Exenta N°071/2016, por intermedio de la cual califica ambientalmente de manera favorable el proyecto "Central Hidroeléctrica Frontera", presentado a evaluación por la empresa Inversiones La Frontera Sur SpA. Consiste en la construcción y operación de una central hidroeléctrica del tipo *run-of-river*, con un área menor de inundación y de baja caída, que aprovechará los caudales del río Biobío para la generación, con una potencia instalada de 109,3 MW y un caudal de diseño de 750 m³/s. La central se ubicará en las comunas de Los Ángeles y Mulchén, Región del Biobío, a 5,7 kilómetros aguas abajo del actual puente de la Ruta 5.

2. Según consta en la resolución anterior - y, por lo demás, fue un hecho reconocido por la actora - Agrícola Ancali Limitada no participó en el procedimiento de evaluación ambiental a través de la formulación de observaciones al proyecto, en la etapa de participación ciudadana.

3. El 8 de febrero de 2017, Agrícola Ancali Limitada comparece ante la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío solicitando, al amparo del artículo 53 de la Ley N°19.880, la invalidación de la Resolución Exenta N°071/2016. Alega, en síntesis:

a) la falta de motivación del acto administrativo, en razón de una errada predicción de los impactos ambientales,



debido a errores provocados por la falta de utilización de las guías metodológicas del Servicio de Evaluación Ambiental;

b) la ausencia de fundamentación, además, por no haberse considerado elementos y áreas esenciales para una correcta evaluación ambiental, en lo concerniente a componentes de hidrología y calidad de aguas subterráneas;

c) vicios del procedimiento, por la falta de congruencia entre sus trámites esenciales y el acto terminal, puesto que se reconoció explícitamente la ocurrencia de impactos ambientales negativos en las etapas de construcción y operación del proyecto, mientras que la resolución impugnada solamente los considera para la construcción;

d) todo lo anterior trajo como consecuencia la falta de predicción correcta de los impactos ambientales, que impidió la definición de medidas de mitigación adecuadas o correctas sobre el terreno, instalaciones y actividad productiva de la solicitante.

4. Con fecha 7 de junio de 2017, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío emite la Resolución Exenta N°182, que resuelve declarar inadmisibile la solicitud de invalidación. Tiene para ello presente:

a) En cuanto a la legitimidad activa.

Para poder ser solicitante de una invalidación se requiere tener la calidad de interesado, en los términos



del artículo 21 de la Ley N°19.880. En concepto de la autoridad administrativa, es necesario contar con un interés actual que, además, debe ser jurídicamente protegido, de modo que no basta con indicar las supuestas ilegalidades producidas en el acto impugnado.

En la especie, quien solicita la invalidación corresponde a un tercero ajeno al procedimiento, por cuanto no participó de la evaluación ambiental del proyecto, como ha quedado asentado precedentemente. En efecto, no corresponde al titular del mismo, como tampoco a una persona que haya formulado observaciones durante el proceso de participación ciudadana.

Por otro lado, la compareciente se limita a expresar que es titular de derechos e intereses afectados por la errónea evaluación, sin presentar argumentación sobre los mismos, de modo que no es posible para la autoridad establecer, de manera objetiva, si ha invocado un mero interés o un derecho subjetivo protegido por el ordenamiento jurídico.

b) En lo concerniente a la oportunidad de la presentación.

Entiende la solicitante que la invalidación puede pedirse dentro del plazo de 2 años contados desde la notificación del acto, al amparo de lo establecido en el artículo 53 de la Ley N°19.880. Sin embargo, la jurisprudencia ha aceptado la tesis que postula que el



plazo con el cual cuentan los terceros ajenos al procedimiento de evaluación para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA), es de 30 días, por tratarse de un reclamo de ilegalidad de naturaleza ambiental, compartiendo dicho carácter con otras vías de impugnación de una RCA cuyos plazos son de 30 días.

Añade la autoridad administrativa que, establecer lo contrario, implicaría entregar a un tercero ajeno un beneficio con el cual no cuentan el titular o quienes han participado oportunamente formulando observaciones.

Lo anterior lleva a declarar la extemporaneidad de la solicitud de invalidación.

c) Respecto de la entidad del vicio invocado.

La invalidación no es absoluta y sólo procede ante errores fehacientemente acreditados y con respeto a sus límites, uno de los cuales es la buena fe de los terceros involucrados. En este orden de ideas, la falta de antecedentes que prueben la mala fe del titular del proyecto, considerando que la regla general es la presunción de buena fe, resulta otro argumento que conduce a la declaración de inadmisibilidad.

Sexto: Que, en contra de esta última decisión, Agrícola Ancali Limitada deduce la reclamación del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, en contra del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la VIII Región del Biobío.



Asevera, en primer lugar, que la RCA es un acto administrativo terminal y cualquier persona que tenga el carácter de interesado, al tenor del artículo 21 de la Ley N°19.880, podrá solicitar su invalidación. En este contexto, la empresa goza de derechos e intereses que pueden verse afectados por el acto administrativo cuya invalidación se solicita y que fueron expuestos en la solicitud. Es así como detalló que el proyecto tendrá influencia sobre su terreno e instalaciones - donde explota un plantel lechero - y, en general, sobre su actividad productiva, la cual incluye la acumulación de purines y la utilización de derechos de aprovechamiento de aguas para el riego de sus predios y el alimento de sus bovinos. En efecto, en el predio de Agrícola Ancali Limitada existen cinco instalaciones de fosas sépticas de baños y un sistema particular de aguas servidas, que se verán alcanzados por el aumento de niveles freáticos que trae consigo el proyecto, con el consiguiente riesgo de afloramiento de aguas servidas. El aumento de la napa subterránea también tendrá influencia sobre el sistema de almacenamiento de purines, con una inminente infiltración de aguas, anegamiento del suelo de cultivo e imposibilidad de alimentar correctamente al ganado, que comprende 6.500 ejemplares.

A continuación, expone que la potestad de invalidación es una - esto es, identifica aquella referida por el



artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 con la regulada en el artículo 53 de la Ley N°19.880 - y, por tanto, el plazo para solicitar su ejercicio es siempre de dos años conforme lo señala la última de estas disposiciones. La Ley N°20.600 no regula a la invalidación como un recurso administrativo, sino como una potestad que siempre supone un procedimiento previo reglado, a su vez, por la Ley N°19.880. Por su parte, la preceptiva ambiental estatuye la posibilidad de reclamar tanto del acto invalidatorio como de aquella decisión que se abstiene de ejercer la potestad o niega lugar a iniciar un procedimiento para tal fin, acción judicial que tiene un plazo de 30 días contados desde su notificación.

Asevera que de la historia fidedigna de la Ley N°20.600 no se desprende que el legislador haya querido acotar el plazo para solicitar el ejercicio de la potestad de invalidación, de modo que la petición de Agrícola Ancali Limitada estuvo dentro de plazo.

Respecto del análisis en relación a la supuesta buena fe del titular del proyecto, estima que ésta es improcedente, en tanto se trata de circunstancias de fondo que debieron ser analizadas durante el procedimiento mismo de invalidación, que la reclamada se negó a iniciar, a pesar de existir un deber legal al respecto.

Séptimo: Que la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental razona que la adecuada resolución del asunto



implica emitir un juicio acerca de la impugnabilidad del acto administrativo que declaró inadmisibile la solicitud de iniciar el proceso de invalidación; el plazo para presentar la solicitud invalidatoria por Agrícola Ancali Limitada, en su calidad de tercero absoluto; y la legitimación activa de la actora para dicho efecto, relacionada con su condición de interesada en sede administrativa.

En cuanto al primero de los puntos, la resolución reclamada, además de pronunciarse sobre la oportunidad de la solicitud de invalidación, también analizó otros aspectos como la legitimación de Agrícola Ancali Limitada y la posible vulneración a la buena fe de los terceros. En efecto, la autoridad administrativa consideró para su pronunciamiento antecedentes que dedujo del expediente de evaluación ambiental del proyecto, jurisprudencia y aquellos presentados tanto por la actora como por la titular del proyecto.

Sin embargo, el examen de admisibilidad debe restringirse a un mínimo necesario, como por ejemplo, si la solicitud de parte fue presentada dentro del lapso legal. En otras palabras, el análisis de la Administración debe limitarse a verificar si la solicitud de invalidación contiene los requisitos de los artículos 30 y 31 de la Ley N°19.880, de modo que su inadmisión sólo puede estar restringida a un análisis de satisfacción de estas formalidades expresas, sin que sea posible emitir



pronunciamiento sobre cuestiones de fondo puesto que, de hacerlo, la resolución transmutará en una de término.

En el caso de autos, la decisión impugnada no sólo rechazó iniciar un procedimiento de invalidación, sino que además incluyó razonamientos sobre dos asuntos sustanciales, cuestiones que la transforman en una resolución terminal del procedimiento administrativo de invalidación, determinando así la competencia del tribunal para conocer de su impugnación.

En lo concerniente a la oportunidad de la solicitud, la jurisprudencia del Máximo Tribunal se ha pronunciado sobre el plazo con que cuentan los terceros que no han intervenido en el procedimiento de evaluación ambiental, para impugnar la legalidad de una Resolución de Calificación Ambiental. 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. Este criterio permite equilibrar un plazo razonable para los terceros absolutos que soliciten la invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental, dado que el fin de la limitación temporal de la potestad invalidatoria bajo este supuesto, es asegurar la estabilidad de la RCA en



el contexto de su naturaleza de acto administrativo de carácter ambiental.

Por esta razón, para el caso que la invalidación sea presentada por un tercero ajeno a los procedimientos que dieron lugar a una RCA, el plazo para presentar su solicitud se encuentra afecto a las limitaciones que prevé el inciso final del numeral 8° del artículo 17 de la Ley N°20.600. En el caso de autos, Agrícola Ancali Limitada sólo pudo haber solicitado la invalidación dentro del plazo que el legislador prevé para deducir los recursos procedentes, al carecer del carácter de interesado en el respectivo procedimiento de evaluación ambiental y, por ende, no encontrarse en los supuestos de impugnación especial de la RCA.

Dado que la solicitud de invalidación administrativa se dedujo ante la Administración con fecha 8 de febrero de 2017, respecto de la Resolución Exenta N°071/2016, de 12 de febrero de 2016, concluyen los sentenciadores que ella es extemporánea, pues debió ser promovida dentro del plazo de 30 días, en circunstancias que fue presentada casi un año después de la dictación de la resolución que se pretendió invalidar.

Octavo: Que las alegaciones contenidas en el primer motivo de nulidad se centran en el reproche que la reclamante realiza a los razonamientos de los sentenciadores del grado, en relación a la naturaleza



jurídica de la resolución administrativa impugnada. En efecto, el fallo recurrido afirma que se trata de una decisión de término, en cuanto no sólo contiene argumentos relativos a la etapa previa de admisibilidad, sino que también incluye argumentos de fondo.

Sobre el punto, la actora asevera que se trata de un acto trámite, en los términos del artículo 15 inciso 2° de la Ley N°19.880, esto es, de aquellos que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

Noveno: Que, tal como se expuso, la sentencia objeto del recurso en estudio resuelve el rechazo del reclamo, analizando dos aspectos, como son el examen de la naturaleza jurídica de la resolución reclamada, a fin de determinar la competencia del Tribunal; y el plazo para solicitar el ejercicio de dicha potestad, puesto que el examen sobre la posibilidad de resolver en perjuicio de un tercero que se halla de buena fe, no es objeto de estudio, por innecesario.

El primer capítulo del recurso sólo ataca el primero de estos motivos, cuya eliminación sería, por tanto, insuficiente por sí sola para variar lo que viene resuelto. En otras palabras, aún en el caso que se constatará la existencia del yerro jurídico denunciado y se afirmara que la resolución administrativa atacada no es un acto de término, sino un acto trámite, igualmente subsistiría el



motivo restante que los sentenciadores tuvieron en vista para negar lugar al reclamo.

Lo anterior es trascendente puesto que, en cumplimiento del artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en el fondo procede contra sentencias que se hayan pronunciado con infracción de ley, cuando esta vulneración haya influido substancialmente en lo dispositivo del fallo, requisito que no se cumpliría en la especie, toda vez que el error de derecho denunciado no afecta esencialmente lo resolutivo de la sentencia.

Décimo: Que, a mayor abundamiento, no se observa que el vicio alegado en esta parte haya traído un perjuicio a la actora. En efecto, más allá de la clasificación del acto administrativo impugnado en aquella que distingue entre actos terminales y actos trámite, igualmente el Tercer Tribunal Ambiental resultaba competente para el conocimiento de la acción puesto que, tal como señala la reclamante, la regulación que el artículo 17 N°8 realiza de este especial tipo de invalidación no distingue si la autoridad administrativa acogió o rechazó dicha petición, cuestión que se analizará en detalle más adelante.

Undécimo: Que, a continuación, corresponde dilucidar un segundo punto discutido, relativo a si aquellos terceros que no han participado en el procedimiento administrativo que culmina con la dictación de una Resolución de Calificación Ambiental, formulando sus observaciones al



proyecto en el periodo legalmente establecido para ello, gozan o no de la posibilidad de recurrir ante la Administración para solicitar la invalidación de dicho acto y, consecuentemente, ejercer luego la acción regulada en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600.

Duodécimo: 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".

Los lineamientos generales de la acción regulada en el N°8 transcrito ya han sido fijados por esta Corte a propósito de anteriores pronunciamientos, en los cuales se ha asentado como doctrina predominante que *"Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental"* (CS Rol N°2892-2014). Se trata, entonces, precisamente de la acción apta para dirigirse contra la resolución que se pronuncia sobre la solicitud de invalidación, convirtiéndose en un verdadero reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, debiendo ejercerse siempre previo agotamiento de la vía administrativa.

Décimo tercero: Que, sobre el interés necesario para accionar, esta Corte ha señalado con anterioridad que éste requiere *"que la persona tenga un interés real, concreto, personal, directo y actualmente comprometido en el asunto de que se trata y en la especie la reclamante ha manifestado que le asiste un interés legítimo y directo en la decisión objetada, toda vez que la misma podría significar una disminución del caudal del río Mapocho y ello supondría una merma en el recurso hídrico que sus*



asociados utilizan para sus actividades económicas” (CS Rol 26.558-2014). También se ha resuelto sobre el punto: “Que en teoría al menos, el interés legítimo para interponer el recurso de nulidad requiere no de un derecho lesionado, sino de un interés legítimo, y ello consiste en que 'el acto le afecte de alguna forma'; siendo la jurisprudencia de los tribunales administrativos en los países donde existen, la que ha determinado cual es el grado necesario para que el interés sea legítimo. Así, por ejemplo, si en el caso de la corta de palmeras en una plaza, pueden verse afectados los vecinos inmediatos, los del barrio, los de la comuna, de la provincia, de la región y finalmente los de todo el país, la jurisprudencia determinará cuál es el grado de interés necesario para considerar al particular como afectado por el acto y si, en el ejemplo, determina que son los de la comuna, ello incluye a los del barrio y a vecinos inmediatos y excluye a los de la provincia, región y resto del país” (CS Rol N° 4384-2008).

Como puede verse, la sola ausencia de participación de un particular determinado en la etapa administrativa de evaluación ambiental, no excluye que la Resolución de Calificación Ambiental pueda afectar un interés jurídicamente protegido de que es titular - y cuya concurrencia, por cierto, es objeto de un examen de fondo que excede el análisis de los requisitos de admisibilidad de una solicitud -; lo anterior resulta concordante con el



hecho que, conforme a las normas transcritas, la Ley N°20.600 no excluye para este tercero la posibilidad de solicitar la invalidación.

En otras palabras, nada impide que quien no haya participado en la etapa de formulación de observaciones al proyecto se vea alcanzado por éste - afectación que se consolida con la dictación de la RCA - y goce, por tanto, de un interés jurídicamente protegido que le habilite para solicitar su invalidación con posterioridad, de conformidad al artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600.

Décimo cuarto: Que, sin entrar todavía a analizar si Agrícola Ancali Limitada goza de tal interés o si, según se señaló en sede administrativa, su presentación adolece de la descripción adecuada de la forma en que éste se configura, corresponde analizar cuál es la real naturaleza de la invalidación a la cual se refiere el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 para, con ello, dilucidar el término legal de que disponen los particulares para solicitar a la Administración el ejercicio de dicha potestad.

Décimo quinto: 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.

Décimo sexto: 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.

Décimo séptimo: 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 octavo: 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 noveno: 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.

Vigésimo: Que tratándose, entonces, de un reclamo de ilegalidad, corresponde establecer el plazo para interponerlo en 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.

Vigésimo primero: 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 de calificación ambiental, 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 trascurrir los plazos de los recursos correspondientes, siempre de treinta días, sin interponerlos.



Vigésimo segundo: 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.

Así lo ha resuelto esta Corte, con anterioridad, en autos CS Rol N°11.512-2015 y N°16.263-2015, decisiones en las cuales incluso se plantea *"Que podría, eventualmente, estimarse que tratándose de quienes intervienen en el procedimiento como responsables del proyecto o como terceros, el reclamo invalidatorio no es propiamente un reclamo de ilegalidad, sino que se trata de una reposición del acto administrativo, en cuyo caso podría sostenerse que el plazo es el contemplado en la Ley N° 19.880, artículo 59, que es de cinco días. Es por ello que de aceptarse este punto de vista, sobre el cual no emitiremos aquí pronunciamiento, resultaría entonces que, por una parte, el tercero que no ha participado en el procedimiento*



administrativo dispone de un reclamo de ilegalidad con 30 días de plazo desde la publicación o notificación del acto, según corresponda, y el interviniente en el procedimiento dispondría del recurso de reposición con un plazo de 5 días. El interviniente, como responsable o como tercero, por lo demás, siempre tendrá la posibilidad de solicitar reposición, de acuerdo a las reglas generales, y de interponer el recurso contencioso administrativo que le concede el artículo 17 número 5 ó 6 de la Ley N° 20.600, según corresponda, por lo que a su respecto el tema no es de mayor trascendencia".

Vigésimo tercero: Que, atento 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 8 de enero de 2017, en relación a la Resolución de Calificación Ambiental N°71/2016, de 12 de febrero de 2016, habiendo transcurrido, por tanto, en exceso el plazo que la ley dispone para dicho efecto.

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 fojas 10.264, en contra de la sentencia de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, escrita a fojas 10.242.



Se previene que el Ministro señor Aránguiz y el Ministro señor Prado, en decisiones anteriores Rol CS N°45.807-2016 y N°31.176-2016 manifestaron una opinión distinta, en orden a que el término de que disponen los terceros absolutos para solicitar la invalidación en sede administrativa sería de dos años, plazo contemplado en el artículo 53 de la Ley N°19.880. Sin embargo, un nuevo y mejor estudio de los antecedentes los lleva al convencimiento de que la postura plasmada en el presente fallo es la correcta, en virtud de los argumentos largamente señalados en el cuerpo de esta decisión.

Se previene, además, que el Abogado Integrante señor Matus concuerda con el término de 30 días para deducir el reclamo de ilegalidad denominado "invalidación impropia" ante la Administración, pero llega a dicha conclusión únicamente a la luz del tenor expreso del artículo 20 de la Ley N°19.300, que es precisamente la norma que regula la acción que puede ejercerse en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental o a una Declaración de Impacto Ambiental.

En efecto, si el precepto citado concede al responsable del proyecto un término de 30 días para ocurrir ante la Administración, resulta de toda lógica que sea éste también el plazo de que gocen todos aquellos que se ven



alcanzados por los efectos de la Resolución de Calificación Ambiental.

En otro orden de ideas, en concepto de este previniente, considerar un término de dos años dejaría en la incertidumbre a los titulares de los respectivos proyectos, quienes, para su ejecución, no sólo tendrían que esperar la aprobación de la autoridad ambiental, sino también el transcurso de dicho plazo para finalmente obtener la certeza requerida a fin de materializar sus inversiones; por otro lado, la extensión de este lapso desincentiva la participación ciudadana en la etapa expresamente contemplada por la ley para ello, puesto que permite que un particular afectado por determinadas obras, reserve la alegación de sus eventuales perjuicios de orden ambiental a una etapa posterior, con la posibilidad de obtener el mismo resultado.

Regístrese y devuélvase con sus tomos y agregados.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Munita y las prevenciones, de sus autores.

Rol N° 44.326-2017.



Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sr. Arturo Prado P. y los Abogados Integrantes Sr. Jean Pierre Matus A. y Sr. Diego Munita L. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Matus por estar ausente. Santiago, 25 de junio de 2018.



En Santiago, a veinticinco de junio de dos mil dieciocho, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

