OFICIO N° 221-2023

INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE "MODIFICA LA LEY N° 20.600, QUE CREA LOS TRIBUNALES AMBIENTALES, CON EL OBJETO DE INCORPORAR UN RECLAMO DE ILEGALIDAD PARA IMPUGNAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER AMBIENTAL QUE INDICA".

Antecedente: Boletín N° 16.175-07.

Santiago, 5 de septiembre de 2023.

Por Oficio 399/SEC/2023, de fecha 9 de agosto de 2023, el Presidente del Senado, señor Juan Antonio Coloma Correa, puso en conocimiento de esta Corte Suprema el proyecto de ley que "Modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, con el objeto de incorporar un reclamo de ilegalidad para impugnar los actos administrativos de carácter ambiental que indica", en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y

YXEXHDPNMM

tiene por finalidad recabar el parecer de este Tribunal en torno a la iniciativa (Boletín N° 16.175-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 4 de septiembre del año en curso, presidida por Juan Eduardo Fuentes Belmar y los Ministros señores Muñoz G. y Brito, señora Muñoz S., señores Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señoras Repetto y Ravanales, señores Carroza, Matus y Simpértigue, señora Melo, y suplentes señor Muñoz P. y señora Quezada, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

AL PRESIDENTE DEL SENADO

SEÑOR JUAN ANTONIO COLOMA CORREA

VALPARAÍSO

"Santiago, cinco de septiembre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente del Senado, señor Juan Antonio Coloma Correa, pone en conocimiento de esta Corte Suprema, mediante Oficio N°

YXEXHDPNMM

399/SEC/2023, de fecha 9 de agosto de 2023, el proyecto de ley que "Modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, con el objeto de incorporar un reclamo de ilegalidad para impugnar los actos administrativos de carácter ambiental que indica", en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y tiene por finalidad recabar el parecer de este Tribunal en torno a la iniciativa (Boletín N° 16.175-07).

Segundo: Que el proyecto de ley en estudio propone instaurar una vía de impugnación jurisdiccional general respecto de las Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante RCA) que no hayan sido objeto de una reclamación administrativa previa, ya sea porque no disponen de un período de participación ciudadana en su proceso de evaluación ambiental o respecto de aquellos procesos que, disponiendo de participación ciudadana, las personas naturales o jurídicas directamente afectadas no han formulado observaciones como tampoco han ejercido las

YXEXHDPNMM

reclamaciones previstas en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N°19.300[1].

Con la finalidad expresada se modifica el actual N° 8 del artículo 17 de la Ley 20.600 sobre Tribunales Ambientales, incorporando un reclamo de ilegalidad de carácter general en contra de los permisos y pronunciamientos de índole ambiental, además de los instrumentos de gestión ambiental, como es el caso de las RCA. De acuerdo con los autores de la moción, esto permitirá estandarizar las vías de reclamación judicial en contra de las RCA por parte de los directamente afectados, otorgando certeza jurídica respecto de la oportunidad, exigencias y ámbito de aplicación de este tipo de acciones jurisdiccionales.

Tercero: Que el proyecto está compuesto de un artículo único integrado por dos numerales. El primero, modifica la regla de competencia establecida en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600. El segundo, introduce cambios a la regla de legitimación activa dispuesta en el artículo 18 N° 7.

El Proyecto de Ley dispone:

ARTÍCULO ÚNICO. - Modifícase la Ley N°20.600 que *"Crea los Tribunales Ambientales"* en el siguiente sentido:

1) Modifícase el artículo 17, numeral 8, en el

[1] **Objetivo del proyecto de ley Boletín N° 16.175-07. Punto I.**

YXEXHDPNMM

siguiente sentido:

a. Elimínese del inciso primero del numeral 8 la frase *"procedimiento administrativo de invalidación",* e incorpórese en su reemplazo *"reclamo de ilegalidad interpuesto en contra".*

b. Intercálese en el inciso primero del numeral 8, entre la palabra *"acción"* y *"será",* la palabra *"judicial",* y entre la palabra *"resolución"* y el punto aparte la frase *"que resuelva el reclamo de ilegalidad".*

c. Intercálese en el inciso segundo del numeral 8, entre la palabra *"ambiental"* y la coma, la frase ", *a uno de los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental referidos en el artículo 8 de la Ley N°19.300, sea que se hubiere otorgado en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o en una instancia sectorial".*

d. Incorpórese un nuevo inciso tercero del numeral 8, en el siguiente sentido *"Se entenderá por reclamo de ilegalidad, aquel procedimiento administrativo iniciado por el directamente afectado, en contra de un acto administrativo de carácter ambiental. Este reclamo deberá interponerse ante la misma autoridad que*

YXEXHDPNMM

emitió el acto administrativo de carácter ambiental, y dentro del plazo de 30 días administrativos desde la notificación o publicación del acto. El reclamo de ilegalidad tendrá por objeto revisar la legalidad del acto y su invalidación podrá ser total o parcial.".

e. Elimínese del inciso tercero, que pasará a ser el cuarto, la frase *"Será competente para conocer de esta reclamación"*, e incorpórese en su reemplazo *"La resolución que resuelva el reclamo de ilegalidad será siempre impugnable ante".*

f. Elimínese del inciso cuarto, que pasará a ser el quinto, la frase *"la potestad invalidatorio del artículo 53 de la Ley Nº 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos in que se hayan deducido"*, e incorpórese en su reemplazo *"el reclamo de ilegalidad referido en los incisos precedentes".*

2) Modifícase el artículo 18, numeral 7, en el siguiente sentido:

a. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la frase *"solicitado la invalidación", y reemplácese por la siguiente "interpuesto el reclamo de ilegalidad en sede".*

YXEXHDPNMM

b. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la palabra *"el"*, ubicada entre la palabra resuelva y procedimiento, y reemplácese por la siguiente *"dicho"*.

c. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la frase *"de invalidación"*, ubicada entre la palabra administrativo y el punto aparte.

El texto comparado de la propuesta se puede observar en el siguiente cuadro.

Ley 20.600	**Simulado**
Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:	Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:
8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un ~~procedimiento administrativo de invalidación~~ de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la	8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un reclamo de ilegalidad interpuesto en ~~contra~~ de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción judicial será de

YXEXHDPNMM

acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.	treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución que resuelva el reclamo de ilegalidad.
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.	Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental, a uno ~~de~~ los permisos o pronunciamientos de ~~car~~ácter ambiental ~~referi~~dos en el artículo 8 de la Ley N°19.300, sea ~~que~~ se hubiere otorgado en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o en ~~una~~ instancia sectorial, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos[2].
	Se entenderá por reclamo

[2] **El simulado de este inciso se hizo eliminando la referencia a los Organismos de la Administración del Estado, porque esta es la frase que está entre la palabra "ambiental" y la "coma (,)", no obstante, la moción no señala que se deba eliminar. Este punto es observado en el acápite N° 3.**

YXEXHDPNMM

	de ilegalidad, aquel procedimiento administrativo iniciado por el directamente afectado, en contra de un acto administrativo de carácter ambiental. Este reclamo deberá interponerse ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo de carácter ambiental, y dentro del plazo de 30 días administrativos desde la notificación o publicación del acto. El reclamo de ilegalidad tendrá por objeto revisar la legalidad del acto y su invalidación podrá ser total o parcial.
~~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	~~La~~ resolución que ~~resu~~elva el reclamo de ilegalidad será siempre impugnable ante el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el Órgano de

YXEXHDPNMM

Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.	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~~.	En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se ~~podr~~á ejercer el reclamo ~~de~~ ilegalidad referido en los incisos precedentes.
Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales,	Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales,

YXEXHDPNMM

que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17:	que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17:
7) En el caso del número 8), quien hubiese ~~solicitado la invalidación~~ administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva ~~el~~ procedimiento administrativo ~~de invalidación~~.	7) En el caso del número 8), quien hubiese interpuesto el reclamo de ilegalidad en sede administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva dicho procedimiento administrativo.

Cuarto: Que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA) contempla un procedimiento administrativo y jurisdiccional minuciosamente reglamentado, el cual pretende entregar la posibilidad de analizar y discutir los temas que están relacionados con las iniciativas sometidas al Sistema, considerando todos los intereses y competencias que puedan concurrir al mismo: los del titular del proyecto, de los posibles afectados o interesados y el de las diferentes autoridades. Específicamente las vías de impugnación dispuestas por el legislador para los titulares de los proyectos y los terceros que han sido parte del proceso de evaluación en las

YXEXHDPNMM

etapas de participación ciudadana, permiten comprender la forma en que se ha ido delineando el actual N° 8 del artículo 17 de la Ley 20.600, como medio de reclamación. Los terceros que no han sido parte de dichos procesos, acceden a la justicia ambiental por medios más restringidos. Surge aquí uno de los temas críticos del Sistema: La impugnación administrativa y judicial de las decisiones que se pronuncian ambientalmente, materia que ha sido objeto de diferentes modificaciones para entregar la mayor claridad y seguridad posible.

Sin perjuicio de ello, han surgido diferentes interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales respecto de esta materia específica. El concepto de invalidación y el plazo para requerirla a la autoridad administrativa, igualmente, han llamado la atención.

La fundamentación de la iniciativa legal deja en claro sus objetivos de entregar mayor claridad sobre la materia, estableciendo un medio de impugnación a los directamente afectados por una RCA, y que no han tenido la posibilidad de expresar sus reparos al proceso de evaluación ambiental, disponiendo ahora para ello de un procedimiento de carácter general, que tiende a evitar las complejidades surgidas de la interpretación dada al artículo 17 N° 8.

YXEXHDPNMM

Se expone a continuación el sistema diseñado para el reclamo contra las decisiones de la autoridad ambiental dispuestas en el SEIA, para luego dar paso al reclamo del artículo 17 N° 8.

Quinto: Que el SEIA contempla un sistema especial de acciones y recursos judiciales destinados a reclamar sobre las decisiones de la autoridad ambiental, tanto para el responsable del proyecto sometido a evaluación, como para aquellos terceros que concurrieron con observaciones en la etapa de participación ciudadana.

En el artículo 20 de la Ley 19.300, se establece que el responsable de un proyecto sometido a evaluación, en caso que la resolución niegue lugar, lo rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), podrá reclamar ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA); en el caso que la resolución rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el reclamo lo deberá dirigir ante el Comité de Ministros. Estos reclamos deberán ser presentados en el plazo de 30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida (notificación que se realiza por ser parte en el procedimiento administrativo), y la autoridad ambiental dispondrá de 30 o 60 días para resolver, según se trate de una DIA o un EIA, respectivamente. De lo resuelto por el Director

YXEXHDPNMM

Ejecutivo o el Comité de Ministros, se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental en un plazo de 30 días contados desde su notificación. Este reclamo se contempla en el artículo 17 N° 5 de la Ley 20.600.

En la regulación del artículo 29 de la Ley 19.300 se señala que cualquier persona, natural o jurídica, puede formular observaciones a un EIA, ante el organismo competente (son los terceros relativos). Para ello, tiene un plazo de 60 días contados desde la publicación de su extracto en el Diario Oficial. Si durante la evaluación del EIA hay aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, se abrirá una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez, por 30 días.

El SEA considerará las observaciones anteriores como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de las mismas pronunciándose respecto de todas ellas al momento de emitir su resolución. Cualquier persona cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA podrá presentar la reclamación señalada en el artículo 20 de la Ley 19.300.

Respecto de las DIA, el artículo 30 bis de la Ley 19.300 dispone que, el Director Regional o el Director Ejecutivo del SEA podrá decretar un proceso de participación ciudadana, cuando le sea

YXEXHDPNMM

solicitado por 2 organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o 10 personas naturales directamente afectadas por el proyecto, en el plazo de 30 días contados desde la publicación del proyecto en el Diario Oficial. Este proceso de participación ciudadana durará 20 días, y será procedente en aquellos proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. En caso de existir aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, se abrirá una nueva etapa de participación ciudadana por 10 días.

De la misma forma que en un EIA, el SEA considerará estas observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo y pronunciarse de todas ellas al momento de emitir su resolución. Cualquier persona cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA podrá presentar la reclamación señalada en el artículo 20.

Sobre lo resuelto por el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, cuando las observaciones de estos terceros no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental de un EIA o una DIA, se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental en un plazo de 30 días contados desde su notificación. Este reclamo es recogido en el artículo 17 N° 6 de la Ley 20.600.

YXEXHDPNMM

Sexto: Que la incorporación de este numeral al artículo 17 de la Ley 20.600, tuvo el propósito crear un reclamo de legalidad en contra de los actos ambientales de carácter general, pero con el requisito de haber solicitado la invalidación del acto ante la autoridad ambiental[3].

El objeto de esta reclamación, está definido en el inciso primero del número 8. Señala dicha disposición:

Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.

El objeto material de la reclamación son los *actos administrativos de contenido ambiental*, definidos en el inciso segundo del propio numeral 8), como, *"(…) 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*

[3] **PHILLIPS LETELIER, Jaime. *LA INVALIDACIÓN IMPROPIA: CONTROL ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL DE UNA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL*, en Revista de Derecho Ambiental N° 15 (2021), p.100.**

YXEXHDPNMM

a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”.

Las características de estos actos administrativos son:

a. Debe tratarse de una decisión formal, según lo indica el artículo 3 de la Ley 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos.
b. El acto debe emanar de un Órgano de la Administración del Estado, de aquellos señalados en el artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
c. El Órgano del que emane debe tener competencia ambiental.
d. El acto administrativo debe tener carácter ambiental, es decir, debe corresponder a un instrumento de gestión ambiental o que esté directamente asociado a este[4].

Enfrentados a este tipo de actos administrativos, el conocimiento de estos asuntos por los Tribunales Ambientales estará sujeto al agotamiento previo de la vía administrativa, para lo cual se deberá iniciar un procedimiento de invalidación. Una vez resuelto, la parte interesada dispondrá de 30 días para presentar la reclamación ante el tribunal competente, el que estará definido por el domicilio del Órgano de la

[4] **PEÑA Y LILLO DELAUNOY, Cristián. *DERECHO PROCESAL AMBIENTAL*. Editorial Thomson Reuters, año 2021, Santiago, Chile, pp.180 a 184.**

YXEXHDPNMM

Administración del Estado que hubiere decidido el procedimiento administrativo de invalidación.

Llegado a este punto, comienzan las diferencias de interpretación modeladas por nuestra doctrina y jurisprudencia. De forma abreviada y sin ser este un análisis exhaustivo de la discusión que genera este artículo, se enuncian los principales puntos de controversia que ha se han suscitado respecto a su aplicación.

Séptimo: Que el primer asunto debatido en torno a la reclamación del artículo 17 N° 8, dice relación con el concepto y/o tipo de invalidación al cual alude su inciso primero.

La motivación del proyecto alude al hecho que en un comienzo parecía claro que esta regla se refería a la potestad de invalidación contenida en el artículo 53 de la ley 19.880 que Establece Bases de Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado (BPA), pero una prevención estampada en la sentencia dictada en los autos rol N° 23.000-2014 por el ex Ministro de esta Corte, señor Pedro Pierry Arrau, incorporó la teoría de la invalidación impropia, que modificó la forma en que se entendía dicha norma hasta ese momento.

Según se explica por la doctrina[5] en la Corte Suprema surgen dos líneas jurisprudenciales:

La primera, corresponde a aquella según la cual los terceros que no han sido parte del

[5] **PHILLIPS LETELIER, Jaime, p.97.**

YXEXHDPNMM

proceso de evaluación ambiental (terceros absolutos), dentro del plazo de dos años, en virtud del artículo 53 de la Ley BPA (invalidación potestad), pueden solicitar a la autoridad administrativa ambiental que dictó el acto, su invalidación.

La segunda, aquella denominada teoría de la invalidación impropia, en que la invalidación a la cual se hace referencia en el N° 8 del artículo 17 es un recurso que estaría implícito, distinto a la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley BPA, y para el cual los terceros absolutos tendrían un plazo de 30 días para su interposición. Esta teoría señala que la autoridad no está impedida de ejercer su potestad de invalidación propiamente tal, porque es distinta a la reconocida en este N° 8. En el caso de la invalidación potestad solo podrá reclamarse ante el juez la decisión que invalida, no así la que no lo hace. Por el contrario, en el caso de la invalidación impropia, podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental sea que se acoja o no la solicitud de invalidación[6].

Octavo: Que como se ha podido apreciar, el plazo para requerir la invalidación es una de las principales diferencias entre ambas posturas.

Por un lado, se ha señalado que los 30 días que existen para solicitar la invalidación proviene del inciso final del citado N° 8, por

[6] **Ídem, p.100.**

YXEXHDPNMM

cuanto obligaría a abrir el procedimiento antes que transcurra los plazos legales para ejercer las acciones señaladas en el artículo 17 N° 5 y N° 6. Asimismo, con ello se armoniza el plazo con los demás recursos contemplados en la ley[7], tal como se evidenció al revisar los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley 19.300, disponiendo la misma cantidad de tiempo que los titulares de proyectos y los terceros relativos.

Para la otra postura, el plazo se extiende hasta los dos años porque estamos frente al ejercicio de potestad de invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley BPA, que es la que establece la regla general sobre la invalidación de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico chileno. No existe una regla en nuestro sistema que regule una invalidación distinta a la contemplada en la ley de bases y el artículo 17 N° 8 no hace distinción alguna entre tipos de invalidación que permita diferenciar una de otra.

Otra discrepancia vinculada al cómputo de los plazos se aprecia en el ejercicio de la invalidación potestad. Aquí se discute la naturaleza de este plazo: Caducidad o prescripción. El plazo de caducidad no admite interrupción y, ante una solicitud de invalidación, correría paralelamente al

[7]**LILLO GOFFRERI, Diego; BERRIOS BLOOMFIELD, Antonia. *ENTENDIENDO LA REGLA GENERAL DE LA INVALIDACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL: MÁS ALLÁ DE LA INVALIDACIÓN IMPROPIA*, en Justicia Ambiental N° 12, Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA (2020), p.316.**

YXEXHDPNMM

procedimiento hasta su extinción o hasta la dictación de la resolución que pone fin al procedimiento, lo que ocurra primero. Frente a este inconveniente se ha postulado que esto puede solucionarse con un estándar de diligencia del solicitante, ingresando su requerimiento con un plazo razonable para que la Administración tramite el procedimiento respectivo, aunque esto ha sido criticado bajo la premisa que dispone que la Administración no está sujeta a plazos fatales. La solución finalmente estaría en el uso de la atribución que tiene la Administración para ampliar los plazos, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 19.880, ante lo cual, el requerimiento podría ser ingresado hasta un día antes de que se cumpla el plazo de dos años[8-9].

En sentido contrario se plantean quienes consideran el plazo como de prescripción, aplicando las reglas generales de la interrupción desde que se inicia el procedimiento correspondiente.

Noveno: Que sea que se adhiera a una u otra forma de entender la invalidación del artículo 17 N° 8, ambas han sido objeto de críticas favorables y otras no tanto, en torno a su forma de incorporarse al proceso de reclamación ante los Tribunales Ambientales.

[8] **LILLO GOFFRERI, Diego; BERRIOS BLOOMFIELD, Antonia, pp.309 a 311.**
[9] **SCS Rol N° 31.176-2016; Rol N° 45.807-2016**

YXEXHDPNMM

Así, respecto a la teoría de la invalidación impropia, se ha expresado[10] que tiene la virtud de otorgar mayor estabilidad a la RCA y a los titulares de los proyectos; el costo de esto es que el plazo de 30 días para los terceros absolutos limita sus posibilidades de acceder a la justicia ambiental. A lo anterior se agrega las limitaciones en torno al acceso a la justicia y las dificultades de conocimiento a que pueden enfrentarse algunas personas no obstante el cumplimiento de las medidas de publicidad que contempla la ley.

Por su parte, con mayores críticas, se señala[11], que esta afecta al principio de legalidad, al aceptarse esta potestad implícita, porque la ley no la menciona expresamente, ni la posibilidad de interponerla y tampoco regula la forma de resolverla. En el mismo sentido se explica cómo es que la vía dispuesta en el artículo 53 de la ley 19.880 no activa a la acción judicial prevista en el N° 8 del artículo 17 que señala el "procedimiento administrativo de invalidación". También señala que la teoría de la invalidación impropia afecta el acceso a la justicia de los terceros que no participaron de la evaluación ambiental, puesto que, luego de 30 días, la posibilidad de invalidar quedaría

[10] **BORDALÍ, Andrés. *EL ACCESO A LOS TRIBUNALES AMBIENTALES*. En la Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II jornadas de Justicia Ambiental. Der Ediciones, Santiago , Chile, 2019, p.26**

[11] **PHILLIPS LETELIER, Jaime, pp.103 a 108.**

YXEXHDPNMM

entregada a la voluntad del SEA. Finalmente, se señala que esta teoría afecta a la forma en que se conjugan los principios de especialidad y el de supletoriedad.

Otros profesores[12], analizando el uso de la invalidación potestad destacan que esta desincentiva la participación ciudadana, en tanto igual se podrá reclamar del contenido de la RCA sin haber intervenido en el proceso, y además genera una desigualdad entre los reclamantes, por cuanto el titular del proyecto y los terceros relativos tendrían 30 días para realizar su reclamación administrativa, y los terceros absolutos dispondrían de dos años para iniciar la invalidación administrativa.

Queda asi expuesta la materia en torno a la invalidación.

Décimo: Que la revisión del mecanismo de reclamación dispuesto en el artículo 17 N° 8, a la luz de la modificación propuesta, el cual procede reiterar, pretende establecer un mecanismo que permita estandarizar las vías de reclamación judicial en contra de las RCA por parte de los directamente afectados, otorgando certeza jurídica respecto de la oportunidad, exigencias y ámbito de

[12] **Carrasco, Edesio; Benítez, Rodrigo.** ***CRITERIOS PARA DETERMINAR LA COMPATIBILIDAD ENTRE LA POTESTAD INVALIDATORIA Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES DE ACUERDO A LO DISPUESTO AL INCISO FINAL DEL ARTÍCULO 17 N° 8 DE LA LEY N° 20.600*****, en Revista de Derecho Ambiental, Año V N° 8, 2017, p.121.**

YXEXHDPNMM

aplicación de este tipo de acciones jurisdiccionales.

En primer lugar, es importante señalar que la modificación propuesta afecta a la esfera administrativa del procedimiento dispuesto en el artículo 17 N° 8, sin provocar variación en torno a la forma en que el Tribunal Ambiental se aboca al conocimiento del asunto. Actualmente, y más allá de cómo se entiende el concepto y el plazo para invalidar, el Tribunal Ambiental conoce de la resolución que resuelve el proceso de invalidación. Con el establecimiento del nuevo Reclamo de Ilegalidad, dicha situación no varía, y el Tribunal conocerá de la resolución que resuelve el Reclamo de Ilegalidad.

Por tanto, cualquier implicancia que se quisiera adelantar hoy respecto a cómo va a operar este nuevo mecanismo de reclamación podría resultar aventurado, en tanto la práctica forense irá moldeando el devenir de esta acción, de la misma manera que lo hizo con la invalidación. De esta forma, hoy no es posible asegurar que la fórmula propuesta por el legislador otorgue la certeza jurídica anhelada. El nudo central a resolver está dado por los temas que subyacen implícitos en el análisis anterior: a) Compatibilidad de los recursos o acciones invalidatorias frente a la certeza que debe entregar un acto administrativo de contenido

YXEXHDPNMM

ambiental; b) Plazo para interponer los recursos o acciones (30 días o 2 años); c) Reconocimiento de los terceros absolutos y relativos, y d) A quienes afecta el plazo para interponer cada una de las acciones o recurso (norma de exclusión en la legitimación activa).

En segundo lugar y sin perjuicio de lo señalado, a partir de la exposición realizada en los párrafos precedentes, es posible contribuir a la discusión del proyecto de ley, a partir de los aprendizajes que nos ha dejado el procedimiento administrativo de invalidación.

En este sentido, respecto a la modificación en el inciso segundo del concepto de acto administrativo de carácter ambiental, no se comprende ni tampoco se expresa en los fundamentos del proyecto, las razones que motivan su modificación. Asimismo, la frase que se introduce[13] no ordena eliminar la actual, que señala "*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*", sin embargo, el texto solo se hace inteligible con su supresión y así se ha estimado entenderlo para los efectos de este informe.

[13] ***"a uno de los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental referidos en el artículo 8 de la Ley N°19.300, sea que se hubiere otorgado en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o en una instancia sectorial"***

YXEXHDPNMM

Luego, se valora la incorporación en el inciso tercero de un límite al plazo que se otorga para dar inicio al Reclamo de Ilegalidad. Respecto al plazo en sí, los 30 días son concordantes con el de las otras acciones de reclamación dispuestas en los numerales 5 y 6 del artículo 17, que se dirigen contra la RCA, lo cual puede ser considerado como una forma de armonizar todas estas acciones. No obstante, desde ya es necesario traer a la vista la crítica que originaba este plazo en la teoría de la invalidación impropia, el cual se consideraba muy acotado, más aún cuando este es el que disponen aquellas personas que no son, o no van a ser parte de los procesos de participación ciudadana en la evaluación ambiental, circunstancia que los ubica en una posición fáctica distinta para poder organizar una reclamación.

Se debe tener en consideración, además, que esta teoría se explicaba en el marco de un proceso de invalidación de una RCA[14], acto administrativo sometido a reglas de publicidad que le permiten a la población tomar conocimiento de su dictación. Empero, el Reclamo de Ilegalidad que se propone, está destinado a ser el mecanismo de agotamiento de la vía administrativa de todos los actos administrativos de carácter ambiental, RCA incluidas. Así, el plazo de 30 días para su

[14] **Sin perjuicio de ello, hay fallos de la Corte Suprema que han extendido esta teoría a otro tipo de actos. Véase SCS Rol N° 8737-2018 de 12 de marzo de 2020.**

YXEXHDPNMM

interposición podría estimarse reducido para un amplio acceso a la justicia en una materia cada vez más relevante, por lo acotado de su término respecto de los terceros absolutos, en torno a los cuales podría considerarse un término especial de mayor amplitud, pero que no se extienda a los dos años que prevé el artículo 53 de la LBPA (el legislador ha conferido un plazo de 6 meses para interponer la acción constitucional del amparo económico, por ejemplo), es preciso compatibilizar los intereses del titular del proyecto con los de los terceros absolutos.

Sobre el nuevo inciso cuarto, que dispone que *la determinación que resuelva el reclamo de ilegalidad será siempre impugnable ante el Tribunal Ambiental*, se valora positivamente dicha regla, porque zanja un asunto que también ha sido motivo de discrepancia en el actual sistema de reclamación, por cuanto, en ocasiones se ha interpretado que la resolución administrativa que decide no invalidar (invalidación potestad), no sería reclamable ante los Tribunales Ambientales[15].

Respecto al inciso quinto propuesto, podría ser aconsejable plasmar con mayor precisión su finalidad, en orden a si se trata, acaso, de que los titulares de proyectos y los terceros relativos solo deben accionar mediante las reglas establecidas en los numerales 5 y 6 del artículo

[15] **Sentencia 3° Tribunal Ambiental Rol R-28-2019, de 24 de abril de 2020.**

YXEXHDPNMM

17 cuando el acto reclamado sea una RCA, o si, a diferencia de ello, se busca impedir que luego de un pronunciamiento del Tribunal Ambiental, con motivo de algunas de las reclamaciones de estos numerales, se insista a través de este nuevo reclamo de ilegalidad. Esto último podría estimarse inapropiado, en vista que ya existiría un pronunciamiento de un órgano jurisdiccional. El actual inciso final del N° 8 también ha sido objeto de observaciones por su intrincada fisonomía y fue utilizado como fuente para justificar la existencia de la teoría de la invalidación impropia.

Finalmente, en los términos de la redacción del proyecto, es importante observar que la modificación propuesta elimina de la competencia de los Tribunales Ambientales el conocimiento de las reclamaciones que resuelven un procedimiento administrativo de invalidación. Frente a este escenario, es ineludible hacer presente algunas consideraciones que esta decisión traería aparejada.

Undécimo: Que el reclamo de ilegalidad, de acuerdo a la definición propuesta en el nuevo inciso cuarto, *tiene por objeto revisar la legalidad del acto* y luego señala que *su invalidación podrá ser total o parcial*. Es decir, los efectos que tiene su interposición son los mismos que podría tener la invalidación del

YXEXHDPNMM

artículo 53 de la Ley BPA. Esta forma de concebir el reclamo podría dar pie a una interpretación que vea en esta nueva regla un mecanismo de invalidación especialísimo para los actos ambientales, y que por aplicación del principio de especialidad, desplace a la Ley BPA. Ello generaría vacíos imposibles de suplir a través de las reglas de dicha Ley. Piénsese en el plazo de la revisión extraordinaria del artículo 60, que resultaría imposible conciliar con el nuevo plazo de 30 días dispuesto para *invalidar*.

Duodécimo: Que otra forma de interpretar este reclamo, es decir que son acciones distintas; uno, un reclamo y/o recurso propiamente tal, y el otro, una potestad de la Autoridad Administrativa. De esta forma, ambos podrían operar de manera coetánea y ser requeridos para dejar sin efectos actos administrativos de carácter ambiental. El inconveniente que genera una interpretación como la expuesta, es que este tipo de actos administrativos seguirían sometidos a la incertidumbre que el proyecto de ley buscaba eliminar, en tanto, igual seguirá vigente el plazo de dos años para requerir a la Administración que haga uso de sus potestades invalidatorias. La salvedad estará dada por la resolución que deseche la solicitud, la cual no será reclamable ante órgano jurisdiccional, de acuerdo con el inciso final del artículo 53 de la Ley BPA.

YXEXHDPNMM

Décimo Tercero: Que en relación con lo expresado en el punto anterior, dado que desaparecería la asignación de competencia respecto de la invalidación para los tribunales ambientales –esto, dado que se reemplaza por la impugnación judicial al reclamo administrativo de ilegalidad- cabe preguntarse cuál será el tribunal llamado a conocer de dicha impugnación, toda vez que no perviviría una regla que les asigne competencia genérica para resolver ese tipo de asuntos. Podría ser conveniente hacer claridad en torno a esta inquietud.

Décimo Cuarto: Que surge aquí la posibilidad de conferir un plazo especial de 6 meses, por ejemplo, para deducir la acción del artículo 53 de la Ley BPA, entregando su conocimiento de forma expresa a los Tribunales Ambientales, cerrando con ello la discusión de manera un poco más definitiva. Solo faltaría hacerse cargo de la forma en que se plantearía la compatibilidad de todo lo anterior con la acción de nulidad de derecho público.

Décimo Quinto: Que, en conclusión, a través del presente informe se analizó el proyecto de ley que "Modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, con el objeto de incorporar un reclamo de ilegalidad para impugnar los actos administrativos de carácter ambiental que indica", mediante la cual se busca modificar

YXEXHDPNMM

el actual reclamo en contra de las resoluciones que resuelven un procedimiento administrativo de invalidación.

La invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, requisito *sine qua non* para acceder a la reclamación establecida en el actual artículo 17 N° 8, por parte de los terceros que no fueron parte del proceso de participación ciudadana en la evaluación ambiental de un proyecto, es una disposición que ha recibido múltiples y encontradas lecturas por parte de la doctrina y la jurisprudencia. La teoría de la invalidación impropia enfrentada a la invalidación potestad, genera diferencias entre quienes se someten al sistema de justicia a resolver sus conflictos de relevancia jurídica otorgando un trato desigual.

En este sentido, se valora positivamente el objetivo de la iniciativa legal, al intentar otorgar seguridad jurídica a los intervinientes en los procesos de evaluación ambiental y a la población en general, respecto a los mecanismos destinados a impugnar las decisiones de la Autoridad Ambiental que se estimen vulneran sus derechos.

Sin perjuicio de ello, la regla propuesta podría considerarse apropiado profundizar en claridad a su respecto, por cuanto existen razones para entender que los efectos que se buscan a

YXEXHDPNMM

través de la inserción de un nuevo Reclamo de Ilegalidad a la Ley 20.600, podrían no ser alcanzados y sus consecuencias serían similares a las que hoy se producen con la regla vigente.

Se valora el interés del legislador en clarificar una materia analizada por la doctrina y la jurisprudencia sin lograr aunar criterios, por lo cual se recomienda el seguimiento legislativo de la iniciativa.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Ofíciese.
PL N° 36-2023”

Saluda atentamente a V.S.

JUAN EDUARDO FUENTES
BELMAR
Ministro(P)
Fecha: 05/09/2023 12:10:24

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

YXEXHDPNMM