

VIII JORNADAS DE DERECHO AMBIENTAL

“DEMOCRACIA AMBIENTAL: TAREAS PENDIENTES”

“Aspectos relevantes relativos al acceso a la Justicia Ambiental en el ejercicio del Reclamo del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 en el contexto del SEIA”

Iván Poklepovic Meersohn
Abogado U. Católica de Chile

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

2017

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Generales

- Corte Suprema en materia de Recurso de Protección Ambiental:
“para invalidar una RCA por vicios de legalidad se debe acudir al Tribunal Ambiental a través del reclamo del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, que Crea los Tribunales Ambientales” (CS Rol N°2892-2014, 29 de abril de 2014 (RCA “proyecto Inmobiliario Costa Laguna”); Rol N°10.640-2015, 10 de noviembre de 2015 (RCA proyecto “Pulpa Textil”); Rol N°35.244-2016, 5 de septiembre de 2016 (RCA proyecto “Parque Eólico La Cabaña)).
- Así, quien pretende la invalidación de una RCA, debe iniciar, en primer lugar, un procedimiento administrativo de invalidación ante la Administración Ambiental, a través de una solicitud de invalidación, para luego, reclamar ante el Tribunal Ambiental en contra de la resolución administrativa que se pronuncia sobre dicha solicitud, ya sea rechazándola o declarándola inadmisibile.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Generales

- De la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema es posible advertir una serie de materias relevantes vinculadas al acceso a la justicia ambiental en relación al reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA que demuestran las limitaciones y aperturas en el ejercicio de este reclamo jurisdiccional.
- Materias: a) *la legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa*; b) *la prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA*; c) *la tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema*; d) *la interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA*; e) *la improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento invalidatorio de la RCA*; f) *la supuesta improcedencia de reclamar por la vía del artículo 17 N°8 de la LTA cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación*; y g) *la legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación de oficio administrativa*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa.

- En determinados casos, la Administración Ambiental ha resuelto la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación de la RCA por carecer el solicitante del interés exigido por alguno de los numerales del artículo 21 de la LBPA.
- A su vez, los Tribunales Ambientales han sostenido que para iniciar un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA se debe ser parte interesada, conforme a los artículos 28 y 21 de la LBPA, es decir, titular de derechos o intereses individuales o colectivos, debidamente fundamentados.
- La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa de la RCA es distinta a la que se exige para reclamar: los Tribunales Ambientales han señalado que la legitimación activa para reclamar está establecida en el artículo 18 N°7 de la LTA, por lo que basta con haber solicitado la invalidación administrativa o ser directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa.

- Tanto el Segundo Tribunal Ambiental como la Corte Suprema se han pronunciado respecto del interés exigido para interponer la invalidación administrativa, respecto de resoluciones de la Administración Ambiental que han resuelto la inadmisibilidad de solicitudes por carecer los solicitantes de dicho interés.
- El Segundo Tribunal Ambiental en causas Rol N°10-2013, de 19 de junio de 2014, y Rol N°11-2013, de 26 de junio de 2014, estimó que sólo un interés (individual o colectivo) de *carácter ambiental* puede legitimar al solicitante de invalidación para iniciar un procedimiento invalidatorio, descartando los intereses de naturaleza pecuniaria o económica.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa.

La Corte Suprema, en sentencias de 6 de abril de 2015, Rol N°21.547-2014 y Rol N°21.993-2014, que rechazaron los recursos de casación interpuestos en contra de las señaladas sentencias, estableció los siguientes criterios sobre la legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa:

a) Se debe invocar y justificar un determinado interés, que permita saber su contenido y entidad. No puede promoverse un procedimiento administrativo de invalidación si no se describe el interés. Este interés se identifica con cualquiera de las hipótesis del artículo 21 de la LBPA, descartando por tanto que el puro interés en el cumplimiento de la ley sea suficiente para promover un procedimiento invalidatorio.

b) El interés para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental no tiene por qué ser de naturaleza puramente ambiental, aunque no se afirma claramente que es suficiente uno de tipo económico o extrapatrimonial. Esto sin perjuicio que el interés en la protección del medio ambiente también pueda justificar el inicio de un procedimiento de 6 invalidación.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa.

- De esta forma, la Corte Suprema delimitó los alcances de la legitimación en el procedimiento administrativo de invalidación ambiental, aclarando que en todo procedimiento administrativo invalidatorio esta exigencia debe observarse bajo los criterios de la LBPA.
- El Segundo Tribunal Ambiental acogió el estándar de interés configurado por la Corte Suprema en sentencia Rol N°73-2015, de 8 de noviembre de 2016, en la que determinó que con la presentación de la solicitud de invalidación se da inicio a un procedimiento administrativo nuevo, respecto del cual se requiere que se acredite la titularidad de un derecho o interés individual o colectivo según el artículo 21 N°1 de la LBPA. El Tribunal estimó que, respecto de ciertos reclamantes personas naturales, se cumplían los requisitos necesarios para ser considerados legitimados activos para solicitar la invalidación, ya que *“...la circunstancia de residir en una región en la que se aplicaría la excepción del artículo 3 letra h.1 inciso final del Reglamento del SEIA y la posibilidad cierta de que diversos proyectos inmobiliarios de envergadura, ubicados en una zona saturada, pudieran ser construidos sin ingresar al SEIA, lo cual podría haberles afectado directamente, constituye un fundado interés cualificado, de carácter personal, que les permitía solicitar el inicio de un procedimiento administrativo de invalidación”*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

1. La legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa.

- De esta manera, los presupuestos básicos del interés necesario para solicitar la invalidación de la RCA han quedado definidos por la Corte Suprema, y a este criterio tendrán que atenerse los solicitantes para lograr que su solicitud sea declarada admisible y se pueda conocer el fondo de la misma.
- En conclusión, de lo primero que tendrán que preocuparse los terceros solicitantes de la invalidación de una RCA es de describir, de dotar de contenido y fundar el interés necesario, conforme al artículo 21 de la LBPA, para intentar la invalidación administrativa, con el fin de sortear la valla de la admisibilidad de su petición. Además, este interés deberá ser congruente con el sostenido en el reclamo.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

- La Administración Ambiental constantemente sostiene que al existir un sistema recursivo especial en el SEIA, en cumplimiento del principio del orden consecutivo legal, este régimen debe prevalecer por sobre la vía general de impugnación del artículo 17 N°8 de la LTA. Esto sería aplicable tanto para el titular del proyecto como para cualquier tercero, haya o no efectuado observaciones ciudadanas en el contexto del SEIA.
- Esta posición se vería reforzada por lo indicado en el artículo 17 N°8 inciso final de la LTA, según el cual los legitimados activos para impugnar la RCA por la vía específica de los N°5 y 6 del artículo 17 de la LTA no cuentan con la acción del artículo 17 N°8 de dicha ley, toda vez que ellos cuentan con una acción especial diseñada al efecto.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

- El principio de la preeminencia del sistema recursivo especial de la Ley N°19.300 ha sido seguida por los Tribunales Ambientales y por la Corte Suprema, pero con un matiz fundamental: los titulares de los proyectos sometidos al SEIA y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental están excluidos del ejercicio de la acción del artículo 17 N°8 de la LTA, ya que ellos pueden impugnar la RCA mediante los reclamos de los N°5 y 6 de dicho artículo. *Así, los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N°8 de la LTA son los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA.*
- Esta postura fue confirmada por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencias de 19 de junio de 2014, Rol N°10-2013; de 26 de junio de 2014, Rol 11-2013; y de 22 de mayo de 2017, Rol N°109-2016; por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia de 14 de mayo de 2015, Rol N°5-2014, y por la Corte Suprema en sentencias de 25 de julio de 2017, Rol N°31.176-2016 y de 6 de julio de 2017, Rol N°45.807-2016.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

- En el caso de reclamos del artículo 17 N°8 de la LTA que se interponen simultáneamente con los reclamos administrativos de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, la sentencia de reemplazo de la Corte Suprema de 26 de junio de 2014, Rol N°7451-2013, en reclamo en contra de la RCA del proyecto “Concesión Ruta 66: Camino de la Fruta”, sostuvo que “...este Tribunal Ambiental no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación en la que expresamente se solicita la invalidación de la RCA sin que antes se resuelva la que formuló el mismo reclamante ante el Comité de Ministros, pues exigencias de racionalidad, eficiencia, economía procesal y la naturaleza del contencioso administrativo de que se trata así lo requieren”. La Corte Suprema agregó que “...ha de prevalecer aquel medio de impugnación específico previsto por el legislador (artículos 29 inciso final y 20 de la Ley N°19.300 y artículo 17 N°6 de la LTA) por encima de soluciones genéricas (artículo 17 N°8 de la LTA), estatuidas únicamente para aquellas situaciones en que el acto no puede ser objeto de una impugnación determinada. Por existir en la especie una acción singular que contempla la situación de hecho en examen, forzoso es concluir que dicha vía es la que ha debido seguirse para solucionar el presente conflicto y que, por ende, el ejercicio de la acción genérica intentada no faculta a este tribunal para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado”.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

- El criterio de la Corte Suprema fue seguido por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia de 2 de julio de 2015, Rol 34-2014 y en sentencia de 18 de febrero de 2016, Rol N°35-2014 y por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia de 30 de abril de 2015, Rol N°9-2014.
- En definitiva, según la jurisprudencia ambiental dominante, tiene plena aplicación el principio de la prevalencia del sistema recursivo especial de la Ley N°19.300 por sobre la vía general de reclamación del artículo 17 N°8 de la LTA, lo que se traduce en dos consecuencias fundamentales:
 - a) Los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental son los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N°8 de la LTA, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA, estando excluida esta posibilidad para los titulares de los proyectos y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental y,
 - b) Si los reclamantes del artículo 17 N°8 dedujeron simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N°19.300 en contra de la RCA, el Tribunal Ambiental deberá abstenerse de conocer el fondo del asunto, debiendo rechazar la reclamación.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

2. La prevalencia del sistema recursivo especial del SEIA por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

- En conclusión, si los reclamantes del artículo 17 N°8 quieren ver su reclamación resuelta en el fondo, deberán evitar interponer simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N°19.300 en contra de la RCA, en atención a la prevalencia del sistema recursivo especial de dicha ley por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- La invalidación ha sido tradicionalmente considerada como un mecanismo de revisión de la legalidad de los actos administrativos y a la vez una potestad de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos cuando contravienen el ordenamiento jurídico. La doctrina ha sostenido que la invalidación no es un recurso administrativo.
- Fue la Corte Suprema la que, haciendo un análisis del mecanismo de impugnación del artículo 17 N°8 de la LTA en una serie de casos, configuró la denominada tesis de la invalidación impropia.
- En la sentencia de 22 de abril de 2015, Rol N°23.000-2014 (Caso “Piscicultura Río Calcurrupe”), luego en la sentencia de 12 de mayo de 2016, Rol N°11.512-2015 (Caso “Piscicultura Rupancho”) y, por último, en la sentencia de 16 de agosto de 2016, Rol N°16.263-2015 (Caso “Proyecto Inmobiliario Costa Laguna”), la Corte Suprema dio una fisonomía propia a la invalidación del artículo 17 N°8 de la LTA.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- En estos fallos se propone un criterio de interpretación del artículo 17 N°8 de la LTA, en relación a lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA, que permitió a la Corte Suprema distinguir entre:
 - a) un *verdadero recurso o reclamo de ilegalidad* contra un acto de naturaleza ambiental, que denomina “**invalidación impropia**”, que 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 que se acoja o rechace el reclamo. Esta invalidación estaría disponible para los terceros, hayan o no intervenido en el procedimiento de evaluación ambiental y para el responsable del proyecto evaluado en el SEIA; y
 - b) la invalidación propiamente tal o “**invalidación facultad**”, concebida como una facultad de la Administración para invalidar sus actos dentro del plazo de 2 años contado desde la notificación o publicación del acto, de acuerdo al artículo 53 de la LBPA, con la posibilidad de reclamar ante el Tribunal Ambiental en el plazo de 30 días que establece el artículo 17 N°8 de la LTA cuando la Administración invalida el acto impugnado. Esta invalidación facultad se encuentra excluida para el responsable del proyecto evaluado en el SEIA y para los terceros intervinientes en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- La Corte Suprema sostuvo, mediante una interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley N°19.300 y de la LTA, que el plazo para ejercer esta invalidación ante la Administración Ambiental no es el de 2 años del artículo 53 de la LBPA, sino que de 30 días contado desde la publicación o notificación del acto respectivo, ya que ese es el plazo que domina tratándose de los reclamos administrativos y ante el Tribunal Ambiental.
- La tesis de la invalidación impropia fue seguida por el Tercer Tribunal Ambiental – no así por el Segundo Tribunal Ambiental-, especialmente en lo relativo al plazo para interponer este recurso de invalidación.
- En sentencia de 1 de julio de 2016, Rol N°31-2016, este Tribunal rechazó la reclamación interpuesta por comunidades indígenas en contra de la resolución de la Administración Ambiental que rechazó una solicitud de invalidación de la RCA del proyecto “Modernización Ampliación Planta Arauco”, debido a que los terceros no presentaron su solicitud de invalidación dentro del plazo de 30 días, por lo que fue declarada extemporánea.
- Idéntico razonamiento tuvo el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia de 3 de marzo de 2017, Rol N°41-2016, que rechazó la reclamación interpuesta por comunidades indígenas en contra de la resolución de la Administración Ambiental que rechazó una solicitud de invalidación de la RCA del proyecto “Pulpa Textil”.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- De esta manera, la tesis de la invalidación impropia ha implicado que, al menos para el Tercer Tribunal Ambiental, el plazo de los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, para solicitar la invalidación administrativa de la RCA, sea de 30 días desde la publicación de dicha resolución, descartando el plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA.
- Es necesario indicar que la tesis de la invalidación impropia se opone a lo sostenido por la doctrina autorizada en la materia, que señala que el plazo para solicitar la invalidación es de 2 años contados desde la publicación o notificación del acto, haciendo aplicable lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA. Esta sería la perspectiva más favorable para los ciudadanos al extender considerablemente la posibilidad de impugnación del acto administrativo.
- Esto parece haberlo entendido la Corte Suprema, ya que, en sentencias recientes, estaría dando un giro que pareciera desechar la permanencia de la tesis de la invalidación impropia, ampliando de este modo el acceso a la justicia ambiental de los terceros ajenos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- En sentencia de 6 de julio de 2017, Rol N°45.807-2016, que acogió un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que rechazó el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA en contra de la RCA del proyecto “Piscicultura Río Calcurrupé” y en sentencia de 25 de julio de 2017, Rol N°31.176-2016, que acogió un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que rechazó el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA en contra de la RCA del “Proyecto Hidroeléctrico Achibueno”, la Corte Suprema sostuvo que:

“Los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental pueden impugnar la RCA mediante la invalidación del artículo 53 de la LBPA y en el plazo de 2 años contenido en dicho artículo, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los Tribunales Ambientales de la decisión de la autoridad a través del reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA, sea que la Administración acoja la invalidación o niegue lugar a ella”.

(En voto en contra de la sentencia Rol N°31.176-2016, la Ministra Sandoval y el Fiscal Subrogante señor Sáez insistieron en la aplicación de la tesis de la invalidación impropia).

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

3. La tesis de la invalidación impropia de la Corte Suprema.

- El Segundo Tribunal Ambiental, siguiendo la línea argumental de las sentencias de la Corte Suprema de julio de 2017, en sentencia de 28 de julio de 2017, Rol N°135-2016, estableció que, ante una solicitud de invalidación planteada conforme al artículo 53 de la LBPA, el plazo que rige el caso es el de 2 años consagrado en la norma citada, por lo que la alegación de extemporaneidad de la reclamada fue rechazada.
- De este modo, la tesis de la invalidación impropia pareciera estar siendo desechada por la Corte Suprema.
- Habrá que ver cómo resuelve el Tercer Tribunal Ambiental esta materia en sus próximas sentencias, ya que ha sido el único que siguió a la letra esta tesis.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA.

- La doctrina y jurisprudencia mayoritarias han sostenido que el plazo de 2 años establecido en el artículo 53 de la LBPA es un plazo de caducidad y no de prescripción, por lo cual no puede interrumpirse ni suspenderse en virtud de un reclamo efectuado dentro de su término, ya que en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del tiempo. De esta forma, la potestad invalidatoria se encuentra limitada por un plazo de 2 años para dictar el acto de contrario imperio, lo que se sustenta en el principio de seguridad jurídica.
- Esta postura ha significado que la Administración Ambiental sostenga que la invalidación deba pedirse y ser declarada dentro del período de 2 años y haya resuelto la inadmisibilidad de varias solicitudes de invalidación por haber sido presentadas unos pocos días antes de que caduque dicho plazo, ya que, en esas condiciones, la Administración no contaría con un plazo razonable y prudente para sustanciar el procedimiento invalidatorio.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA.

- Este argumento de la Administración Ambiental ha sido acogido en varias sentencias de los Tribunales Ambientales que han rechazado las reclamaciones interpuestas. Así sucedió en las sentencias del Segundo Tribunal Ambiental Rol N°63-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 12 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad de 2 años); Rol N°87-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 15 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad); Rol N°67-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 19 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad) y en la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental Rol N°10-2015 (la solicitud de invalidación se presentó faltando 13 días hábiles para el cumplimiento del plazo de caducidad).
- En todos estos casos, los Tribunales Ambientales sostuvieron que la solicitud de invalidación había sido presentada en un plazo que hacía imposible sustanciar el procedimiento invalidatorio en forma legal, es decir, que la solicitud no había sido formulada de manera eficaz, en un término acorde con las exigencias legales del procedimiento administrativo invalidatorio, por lo que la resolución de la Administración Ambiental que no acoge a trámite la solicitud de invalidación se encontraba justificada jurídicamente.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA.

- El primer pronunciamiento judicial que cuestionó duramente esta interpretación de los Tribunales Ambientales se encuentra en el voto disidente de la Ministra Egnem en la sentencia de la Corte Suprema de 12 de mayo de 2016, Rol N°11.512-2015 (caso “Piscicultura Rupanco”), donde sostuvo que *“...la motivación del fallo impugnado en el sentido que la solicitud de invalidación fue ejercida en términos de no resultar eficaz a los fines previstos es del todo extraña al texto del artículo 53 de la LBPA, y ha significado adicionar exigencias no previstas por el legislador, y ello, por la vía de una interpretación que deja amplio margen a una discrecionalidad desprovista de lineamientos y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué porción o período del plazo legal se considera razonable para admitir a tramitación una petición en tal sentido, lo que genera un alto e inaceptable grado de incerteza jurídica”*.
- Este voto disidente tuvo un efecto concreto en la posición de la Corte Suprema, la que, en fallos recientes, ha resuelto que la interpretación de los Tribunales Ambientales es ilegal.¹²

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA.

- En sentencia de 6 de julio de 2017, Rol N°45.807-2016 y en sentencia de 25 de julio de 2017, Rol N°31.176-2016, la Corte Suprema señaló que *“...el razonamiento de los Tribunales Ambientales es extraño al texto del artículo 53 de la LBPA, ya que implica adicionar exigencias no previstas por el legislador, por la vía de una interpretación que deja amplio margen a una discrecionalidad, que carece de sustento en la norma jurídica y que genera un alto grado de incerteza jurídica”*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

4. La interpretación jurisprudencial en torno al plazo y la oportunidad para solicitar la invalidación administrativa de la RCA.

Estos fallos de la Corte Suprema tienen importantes consecuencias desde el punto de vista del acceso a la justicia ambiental y a la tutela judicial efectiva para los terceros que pretenden impugnar una RCA por medio de la acción del artículo 17 N°8 de la LTA, que se resumen en las siguientes conclusiones:

- a) Tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, por un tercero que no participó en la evaluación ambiental, solo es exigible que la presentación de la solicitud se realice dentro del plazo establecido en el artículo 53 de la LBPA, toda vez que en caso que la Administración considere que el plazo que le resta para proseguir con el procedimiento es insuficiente, necesariamente debe ejercer la atribución del artículo 26 de la LBPA, extendiendo el plazo, pues de otra forma se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la anticipación que cada órgano estime que razonablemente le permite la tramitación del procedimiento y, con ello, la admisibilidad de la solicitud y
- b) La sola presentación de una solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contado desde la publicación de la RCA, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la LBPA, sin que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo que resta para el cumplimiento del plazo antes referido.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

5. La improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de la RCA.

- El Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido que no procederían recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación.
- Sentencia de 21 de julio de 2015, Rol N°10-2015, en un caso en que se reclamó en contra de tres resoluciones administrativas: a) la resolución que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la RCA; b) la resolución que rechazó el recurso de reposición en contra de la resolución antedicha y c) la resolución que rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio al recurso de reposición.
- El Tribunal se declaró competente para conocer la reclamación en contra de la resolución que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la RCA, indicando que dicha resolución “...constituye una de las resoluciones cuya hipótesis recoge el legislador en el artículo 17 N°8, toda vez que constituye el acto que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA...”.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

5. La improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de la RCA.

- Sin embargo, respecto de las otras dos resoluciones, el Tribunal se declaró incompetente para conocer de su reclamo, debido a que, sostuvo, *“...el legislador, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de la LBPA, ha establecido en el artículo 17 N°8 que la reclamación ante los Tribunales Ambientales procede directamente contra la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación, no haciendo procedente la interposición de recursos administrativos ulteriores”*.
- En consecuencia, el Tribunal concluyó que la reclamación en contra de la resolución que declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación era extemporánea por haber sido presentada casi 8 meses después de la notificación de dicha resolución, por lo que rechazó el reclamo.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

5. La improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de la RCA.

- Cabe señalar que la Corte Suprema, en sentencia Rol N°11.512-2015, conociendo del recurso de casación interpuesto en contra de esta sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, confirmó la decisión del Tribunal en cuanto a la extemporaneidad del reclamo.
- Esta interpretación del Tercer Tribunal Ambiental se opone a la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, que en sentencias Rol N°10-2013 y Rol N°11-2013, estableció que *“...la resolución administrativa que resuelve una reposición y un recurso jerárquico en subsidio deducidos en contra de una resolución que no admite a trámite una solicitud de invalidación de una RCA, efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N°19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y, por lo tanto, es impugnabile de acuerdo al artículo 15 de la Ley N°19.880”*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

5. La improcedencia de recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de la RCA.

- La adopción de una u otra posición sostenida por los Tribunales Ambientales es muy relevante para los efectos del plazo para interponer la reclamación del artículo 17 N°8 de la LTA, esto es, 30 días contados desde la notificación de la respectiva resolución.
- Se estima que la posición del Segundo Tribunal Ambiental favorece de mejor forma el acceso a la justicia ambiental, puesto que la resolución de la Administración Ambiental que rechaza o declara inadmisibles una solicitud de invalidación es siempre susceptible de ser impugnada por medio de los recursos administrativos ordinarios que establece la LBPA, por cuanto esta posibilidad no ha sido restringida expresamente por la LTA.
- En definitiva, en caso que se deduzcan dichos recursos administrativos, el plazo para reclamar debería empezar a contarse desde que se notifique la resolución administrativa que se pronuncia sobre el último de los recursos que haya sido deducido.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

6. La supuesta improcedencia de reclamar cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación.

- El Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que, encontrándose pendiente de resolución un recurso administrativo interpuesto en contra de la resolución administrativa que declara inadmisibile una solicitud de invalidación, no es posible reclamar ante el Tribunal Ambiental.
- Sentencia de 18 de febrero de 2016, Rol N°35-2014, que rechazó un reclamo en contra de la RCA del proyecto “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago Rancagua”.
- En esta causa, el Tribunal resolvió que *“...en cuanto a la solicitud de invalidación presentada por las señoras Valentina Durán Medina y Lorena Lorca Muñoz, se encontraba pendiente un recurso de reposición administrativo, al momento de presentar la reclamación ante el tribunal. Al respecto, según lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 54 de la Ley N°19.880 “interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Por ello, es posible concluir que no era procedente que las reclamantes ocurrieran al Tribunal Ambiental”*. Agregó el Tribunal que *“...habiéndose impugnado en sede administrativa la decisión de la autoridad, en virtud del inciso 1° del citado artículo 54, este tribunal no es competente para conocer de esta reclamación”*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

6. La supuesta improcedencia de reclamar cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación.

- Esta sentencia es criticable porque lo cierto es que el artículo 54 de la LBPA establece que la interposición de un recurso administrativo posterga el ejercicio de la vía judicial a la resolución previa de la vía administrativa, estableciendo la posibilidad de que concluida la tramitación del recurso administrativo el interesado accione procesalmente ante la magistratura jurisdiccional competente. Además, interpuesto el recurso administrativo, se interrumpe el plazo para ejercer la vía judicial, en tanto no se resuelva la vía administrativa, lo que permite que el interesado recurra posteriormente a la instancia jurisdiccional una vez concluida la reclamación administrativa, puesto que el plazo de prescripción de la acción judicial empieza a correr sólo a partir de la finalización del procedimiento administrativo.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

6. La supuesta improcedencia de reclamar cuando se encuentra pendiente un recurso administrativo en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación.

- Así lo entendió la I. Corte de Apelaciones de Santiago, que en sentencia de fecha 1 de julio de 2016, Rol Ambiental Corte N°2-2016, se pronunció respecto de una apelación en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de 12 de abril de 2016, Rol N°99-2016, que resolvió declarar, por manifiesta incompetencia, la inadmisibilidad del reclamo en contra de una resolución administrativa que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la RCA del proyecto “Planta Recuperadora de Metales”, conforme al inciso 1° del artículo 54 de la LBPA. La I. Corte señaló *“...que la presentación de recursos administrativos pendientes, no le impide al Tribunal Ambiental pronunciarse acerca de un reclamo ambiental, sino que posterga su conocimiento hasta mientras no se resuelvan los referidos recursos, evento que lo habilita para resolver conforme a derecho sobre el citado reclamo”*. En consecuencia, la I. Corte revocó la resolución de 12 de abril de 2016 y, en su lugar, resolvió que el Segundo Tribunal Ambiental debe pronunciarse conforme a derecho en la oportunidad procesal correspondiente.
- En consecuencia, no procede que el Tribunal Ambiental se declare incompetente cuando existen recursos administrativos ordinarios pendientes en contra de la resolución reclamada, ya que, en esos casos, el Tribunal Ambiental deberá esperar que dichos recursos se resuelvan para darle tramitación a la reclamación.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

7. La legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación de oficio.

- Los Tribunales Ambientales han sostenido que la legitimación activa para reclamar de acuerdo al artículo 17 N°8 se encuentra establecida en el artículo 18 N°7 de la LTA.
- Al respecto, la doctrina ha señalado que *“...”. será esencial para determinar la legitimación activa en esta acción, la aplicación del artículo 21 de la LBPA, que define los supuestos de interesado en el procedimiento administrativo y que corresponde, en general, a los titulares de derechos e intereses individuales o colectivos que pueden verse afectados por el acto administrativo”*.
- Además, haciendo extensivo el concepto de directamente afectado que contempla el artículo 18 N°3 de la LTA a propósito de la legitimación activa para reclamar en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (artículos 17 N°3 de la LTA y 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente), la doctrina ha sostenido que *“...se debe descartar que la norma considere sólo como legitimado activo al titular de un derecho, toda vez que la ley no exige una lesión, que presupone un derecho, sino sólo que sea afectado directamente. En tal sentido, la persona afectada puede contar con un interés en el acto administrativo, el que pretende que sea dejado sin efecto con su reclamación ante el Tribunal. Sin embargo, se debe tratar de un interés directo, ello limitará desde luego a aquellas posiciones jurídicas más alejadas de los efectos de la actuación...”*.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

7. La legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación de oficio.

- El Segundo Tribunal Ambiental, en sentencias Rol N°10-2013 y Rol N°11-2013, se refirió a la segunda hipótesis de legitimación activa que consagra el artículo 18 N°7 de la LTA, esto es, a la de un reclamante que alega ser directamente afectado por la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación.
- En los casos señalados, se reclamó en contra de la resolución de la Administración Ambiental que puso término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio, resolviendo no invalidar las RCA cuestionadas.
- El Tribunal rechazó las reclamaciones y no se pronunció sobre el fondo, estableciendo que el reclamante carecía de legitimación activa para reclamar debido a que no podía considerarse directamente afectado por la resolución impugnada, ya que no acreditó la afectación a “...un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, criterio que ya fue recogido por este Tribunal en la sentencia Rol R N°6-2013, al señalar que: *“De esta manera, si las resoluciones sancionatorias de la SMA no se han ajustado a la ley, los reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, los titulares de los intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretendía proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, sin duda deben ser considerados como directamente afectados”*

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Aspectos Relevantes

7. La legitimación activa para reclamar en contra de la resolución que resuelve una invalidación de oficio.

- De lo anterior se concluye que, según la jurisprudencia expuesta, para que una persona tenga legitimación activa en el reclamo del artículo 17 N°8 en caso que no haya sido solicitante de la invalidación administrativa, debe acreditar la afectación de un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA que se impugna.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Conclusiones

1. Si bien se han destacado ciertas limitaciones al derecho a la tutela judicial efectiva de los terceros que intentan valerse de esta vía judicial para invalidar una RCA que puede afectarles sus derechos o intereses, también se ha relevado la reciente jurisprudencia ambiental que tendería a ampliar el acceso a la justicia ambiental para los reclamantes, principalmente aquellos terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental de un proyecto que pretenden impugnar por vicios de legalidad de la RCA.
2. En el ejercicio del reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA, de lo primero que tendrán que preocuparse los terceros solicitantes de la invalidación de una RCA es de describir, de dotar de contenido y fundar el interés necesario, conforme al artículo 21 de la LBPA, para intentar la invalidación administrativa, con el fin de sortear la valla de la admisibilidad de su petición. Este interés deberá ser congruente con el sostenido en el reclamo.
3. Si los reclamantes del artículo 17 N°8 quieren ver su reclamación resuelta en el fondo, deberán evitar interponer simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N°19.300 en contra de la RCA, en atención a la prevalencia del sistema recursivo especial de dicha ley por sobre el reclamo del artículo 17 N°8 de la LTA.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Conclusiones

4. La reciente jurisprudencia de la Corte Suprema descartaría la tesis de la invalidación impropia, al sostener que los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental pueden impugnar la RCA mediante la invalidación del artículo 53 de la LBPA y en el plazo de 2 años contenido en dicho artículo, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los Tribunales Ambientales de la decisión de la Administración, sea que acoja la invalidación o niegue lugar a ella. Es decir, se desecha el plazo de 30 días que en su momento se interpretó en las sentencias de la Corte Suprema Rol N°23.000-2014, Rol N°11.512-2015 y Rol N°16.263-2015 y que siguió el Tercer Tribunal Ambiental, plazo que, en todo caso, no se encuentra establecido en ninguna norma legal. Esta posición fue confirmada en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol N°109-2016, de 22 de mayo de 2017, que acogió el reclamo interpuesto.
5. Asimismo, de acuerdo a los más recientes fallos de la Corte Suprema, al solicitante de invalidación solo le es exigible que presente su solicitud dentro del plazo de 2 años del artículo 53 de la LBPA, ya que en caso que la Administración considere que el plazo que le resta para proseguir con el procedimiento invalidatorio es insuficiente, necesariamente debe ejercer la atribución de la extensión del plazo (art. 26 LBPA), debiendo pronunciarse sobre el fondo de la solicitud.
6. Por otra parte, en caso que el solicitante de invalidación deduzca recursos administrativos en contra de la resolución que resuelve su solicitud, el plazo para reclamar debería empezar a contarse desde que se notifique la resolución administrativa que se pronuncia sobre el último de los recursos que haya sido deducido, siendo improcedente, además, que el Tribunal Ambiental se declare incompetente cuando existen recursos administrativos ordinarios pendientes en contra de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación, ya que, en esos casos, el Tribunal Ambiental deberá esperar que dichos recursos se resuelvan para darle tramitación a la reclamación.

Aspectos relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del art. 17 N°8 de la LTA

Conclusiones

7. Finalmente, en el caso que un reclamante alegue haber sido afectado directamente por la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de una RCA, para efectos de su legitimación activa deberá acreditar la afectación de un derecho o interés vinculado a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA.

8. Sería deseable que la reciente jurisprudencia ambiental reseñada pueda consolidarse porque ello, además de otorgar mayor certeza jurídica en el ejercicio de la acción del artículo 17 N°8 de la LTA, contribuiría a ampliar el acceso ciudadano a la justicia ambiental y el derecho a la tutela judicial efectiva, uno de los objetivos de la instauración de la nueva judicatura ambiental.