

El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: La invalidación administrativa

Daniela Jara
Álvaro Núñez



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL



¿Qué es el nudo gordiano?





Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

HISTORIA DE SU ESTABLECIMIENTO

- **Fórmula original:** reclamo de ilegalidad general en contra de los actos del SEA
- **Actual:** Acción general de impugnación de actos de carácter ambiental, cualquiera sea el órgano que lo dicte, no estando limitado al SEIA
- **Reclamación mediatizada:** Deberá ser antecedida por una solicitud de invalidación ante la Administración. No requiere agotamiento, basta conocimiento previo

REQUISITOS PARA SU INTERPOSICIÓN

- **Solicitud previa de invalidación administrativa**
- **Carácter ambiental del acto administrativo**
- **Interpuesta dentro de plazo**
- **Persona legitimada para su ejercicio**



Solicitud previa de invalidación administrativa

- Solicitud de **persona interesada** en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880
- Procedimiento diverso a la evaluación ambiental, **regido por la Ley N° 19.880**
- **Interés cualificado**: El solicitante deberá invocar un interés cualificado, el que se determina **caso a caso**

Derecho subjetivo: Grado máximo de legitimación, son siempre considerados interesados (CORDERO)

Intereses:

Posición jurídica subjetiva distinta, no hay relación obligacional; requiere su afirmación, la de un interés legítimo, de una particularización singularizada del interés general, no bastando la afirmación genérica de legalidad (FERRADA)

STAS R-53-2014: El Tribunal recurre a la teoría de los círculos de intereses del profesor Pedro Pierry, que implica determinar, en función a cada acto administrativo, cuáles son los círculos de personas interesadas (v.gr. en RCA, el área de influencia)

**ARTÍCULO 21
LEY N° 19.880**



Solicitud previa de invalidación administrativa

¿Qué plazo existe para hacer la solicitud de invalidación?

Debida anticipación: Tesis sostenida por el Tribunal Ambiental de Santiago, la solicitud deberá ser presentada en un lapso que permita su tramitación administrativa

Invalidación Impropia: Tesis comprendida en la sentencia de casación del proyecto “Calcurrupe”. Art. 17 N° 8 sería un recurso, por lo que se debe diferenciar del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Seguida por Tribunal Ambiental de Valdivia

Estado del arte: “Calcurrupe II” y “Achibueno” Distinción entre el proponente del proyecto, el tercero interviniente y el tercero absoluto. Respecto del último, el **plazo para solicitar la invalidación será de 2 años**. De desecha además la tesis de “debida anticipación”, aclarando que la Administración deberá ampliar en los términos regulados en el artículo 26 de la Ley N° 19.880. Con votos de minoría



Carácter Ambiental del Acto Administrativo

DECISIÓN FORMAL

- Naturaleza resolutoria del acto administrativo
- ¿Declaraciones de juicio? STAS R-135-2016, sobre la consulta de pertinencia se indicó que puede afectar a derechos de terceros, por lo que puede ser impugnado

ORGANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

- Es necesario que se cuente con competencia ambiental
- Referencia al artículo 1° de la Ley N° 18.575
- ¿Administración invisible? ¿CONAF? Bermúdez y Paredes responden que no. Se zanjará en la causa de rol R-156-2017, donde se impugna un acto de CONAF

INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

- Legislador no define qué se entenderá por un Instrumento de Gestión Ambiental ¿numeración taxativa?
- FERNÁNDEZ indica que la gestión ambiental corresponde a aquellas acciones destinadas a administrar el ambiente
- BERMÚDEZ identifica dos características de los instrumentos de gestión ambiental: i) finalidad de protección ambiental; y, ii) responder al carácter integral y omnicomprensivo que tiene la protección del entorno



Interpuesta dentro de plazo



Plazo de días corridos: En un inicio el TAS sostuvo la tesis de que el plazo para reclamar era de días corridos, conforme a la RG del Art. 50 CC

➤ **Rancagua Express:** Reclamantes interponen recurso de apelación por inadmisibilidad, ICA Santiago indica que el plazo para reclamar se computa como judicial

❖ **Acta N° 35:** Generada con ocasión de la reclamación de Rol R- 67-2015, del Comité de Adelante Los Molles. Tiene como antecedente el pronunciamiento de oficio de la Corte Suprema en el Rol de Ingreso N° 7.396-2016

PRIMERO: Que los plazos de las acciones contempladas en los numerales 1), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, constituyen plazos de días hábiles administrativos, entendiéndose por inhábiles los días sábados, domingos y festivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.



Por la persona legitimada para su ejercicio

Artículo 18 N° 7 Ley N° 20.600

- **El solicitante de la invalidación administrativa:**
- Comunicabilidad de la posición legitimante en sede administrativa y judicial
- **El directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación:**

Comunicabilidad parcial, artículo 53 de la Ley N° 19.880 habla de “interesado”, mientras que la disposición comentada habla del directamente afectado (criterio útil: destinatario del acto)

¿Requiere lesión de derechos? No necesariamente, STAS 06-2013 indica que quien fue interesado en sede administrativa también lo es en sede judicial (C. 12°, 13° y 14°)



Sentencias de reclamación del artículo 17 N°8 desde la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales

Nº	FECHA SENTENCIA	TRIBUNAL AMBIENTAL	ROL	AUTORIDAD IMPUGNADA	RESUELVO	IMPUGNACIÓN ANTE LA CORTE SUPREMA (CS)
1	16-08-2013	Santiago	R-5-2013	Dirección Ejecutiva SEA	Acoge	Sí. Sentencia CS revoca sentencia y rechaza reclamación
2	19-06-2014	Santiago	R-10-2013	COEVA	Rechaza	Sí. Sentencia CS confirma sentencia
3	26-06-2014	Santiago	R-11-2013	COEVA	Rechaza	Sí. Sentencia CS confirma sentencia
4	30-04-2015	Valdivia	R-09-2014	SAG (contexto SEIA)	Rechaza	No
5	14-05-2015	Valdivia	R-05-2014	COEVA	Rechaza	Sí. CS declara desierto el recurso de casación
6	02-07-2015	Santiago	R-34-2014	Director Nacional Sernageomin	Rechaza	No
7	21-07-2015	Valdivia	R-10-2015	COEVA y SEA	Rechaza	Sí. Sentencia CS confirma sentencia
8	26-08-2015	Santiago	R-53-2014	SEA	Acoge	Sí. Sentencia CS revoca sentencia y rechaza reclamación
9	29-02-2016	Santiago	R-62-2015	Gobernación Marítima	Rechaza	Sí. CS declara desierto el recurso de casación
10	21-04-2016	Santiago	R-63-2015	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	Sí. CS revoca sentencia y acoge reclamación
11	17-06-2016	Santiago	R-87-2015	Director Ejecutivo SEA	Rechaza	Sí. CS revoca sentencia y acoge reclamación



Sentencias de reclamación del artículo 17 N°8 desde la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales

Nº	FECHA SENTENCIA	TRIBUNAL AMBIENTAL	ROL	AUTORIDAD IMPUGNADA	RESUELVO	IMPUGNACIÓN ANTE LA CORTE SUPREMA (CS)
12	01-07-2016	Valdivia	R-31-2016	COEVA	Rechaza	Sí. Sentencia CS confirma sentencia
13	15-09-2016	Santiago	R-102-2016	SEA	Rechaza	No
14	14-12-2016	Santiago	R-117-2016	SISS	Rechaza	Sí. CS declara desierto el recurso de casación
15	31-01-2017	Santiago	R-67-2015	Direc. Ejec. SEA	Rechaza	No
16	03-03-2017	Valdivia	R-41-2016	Direc. Ejec. SEA	Rechaza	Sí. CS declara el desistimiento
17	21-03-2017	Santiago	R-90-2016	COEVA	Rechaza	No
18	25-04-2017	Santiago	R-96-2016	COEVA	Rechaza	No
19	22-05-2017	Santiago	R-109-2016	Direc. Ejec. SEA	Acoge	No
20	21-06-2017	Santiago	R-98-2916	COEVA	Rechaza	No
21	28-07-2017	Santiago	R-135-2016	SEA	Acoge	No

- De las 21 sentencias pronunciadas, la mitad de estas se dedujeron en contra de resoluciones que declararon la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación
- 7 de las 12 reclamaciones falladas en los últimos dos años corresponden a impugnaciones de resoluciones que declararon la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación.



Sentencias que han acogido reclamaciones del artículo 17 N°8

ROL	CARATULA	PROYECTO	RESOLUCIÓN IMPUGNADA	RESUELVO	TIEMPO DE TRAMITACIÓN
R-53-2014	Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte contra el Servicio de Evaluación Ambiental de la región de Valparaíso	Proyecto Inmobiliario Costa Laguna (RCA N° 278/2013 de fecha 08.10.2013)	Junta de Vecinos N°11 Maitencillo Norte contra el Servicio de Evaluación Ambiental de la región de Valparaíso	Acoge la reclamación formulada contra la R.E. N° 401/2014, anulándola, y requiere a Directora (S) Regional del Servicio de Evaluación Ambiental que declare admisible la solicitud de invalidación y dé curso al respectivo procedimiento en contra de la RCA N° 278/2013. Por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará, en este caso particular, sobre las demás alegaciones acerca de la eventual falta de juridicidad de la RCA	Invalidación: 02.09.2014 Sentencia TAS: 26.08.2015 Sentencia CS: 16.08.2016



Sentencias que han acogido reclamaciones del artículo 17 N°8

ROL	CARATULA	PROYECTO	RESOLUCIÓN IMPUGNADA	RESUELVO	TIEMPO DE TRAMITACIÓN
R-109-2016	Jara Rodríguez, José Daniel y otros en contra de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental	Línea de Transmisión Tolpán-Mulchén (RCA N° 286/2016 de fecha 18.08.2015)	R.E. N°286/2016 que rechazó el recurso de reposición que las reclamantes interpusieron en contra de la R.E. N°007/2016 que declaró inadmisibles su solicitud de invalidación La autoridad consideró que la vía recursiva idónea para impugnar la ilegalidad de la RCA era el artículo 20 de la Ley N° 19.300	Anular la R.E. N° 286/2016, que rechazó el recurso de reposición y la R.E. N° 007/2016 que declaró inadmisibles la solicitud de invalidación en contra de la RCA N° 1.058/2015, ordenando admitir a trámite la solicitud de invalidación y dando curso legal al procedimiento respecto de los solicitantes que no han participado en el SEIA mediante la formulación de observaciones ciudadanas	Invalidación: 30.09.2015 Sentencia: 22.05.2017



Sentencias que han acogido reclamaciones del artículo 17 N°8

ROL	CARATULA	PROYECTO	RESOLUCIÓN IMPUGNADA	RESUELVO	TIEMPO DE TRAMITACIÓN
R-135-2016	Junta de Vigilancia de la Primera Sección del río Aconcagua en contra del Servicio de Evaluación Ambiental	Cambios al proyecto de modificación del sistema de aguas de contacto del depósito de lastre norte” – Codelco División Andina (R.E. N°1725/2015 de fecha 24.12.2015, ante consulta de pertinencia resuelve el no ingreso)	R.E. N° 1.129/2016 en virtud de la cual se declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación Falta de legitimidad del solicitante. El haber realizado presentaciones no lo habilita para solicitar la invalidación	Anular la R.E. N° 1.129/2016 y requerir al Director Ejecutivo del SEA que declare admisible la solicitud de invalidación y dé curso al respectivo procedimiento en contra de la Resolución Exenta N° 1.715/2015”. En cuanto a la solicitud de pronunciamiento sobre el fondo el TA no se pronuncia por ser incompatible con lo resuelto, en particular sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 1.715/2015	Invalidación: 29.06.2016 Sentencia: 28.07.2017



¿El renacer del recurso de protección como vía de impugnación de los actos administrativos ambientales?

ROL	65.349-2016
CARATULADO	Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco y otras contra el SEA región Bio Bio
PROYECTO	Terminal GNL Penco-Lirquén (RCA N° 282/2016 de fecha 08.08.2016)
RESOLUCIÓN IMPUGNADA	R.E. N° 214/2016 que pone término al proceso de consulta indígena, que permitió la dictación de la RCA N° 282/2016
DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA	Se deja sin efecto la R.E. N°214/2016, así como todas las resoluciones que se deriven de ella, incluyendo la RCA N°282, que calificó ambientalmente favorable el proyecto
TIEMPO DE TRAMITACIÓN	5 meses y 22 días desde la dictación de la RCA



¿El renacer del recurso de protección como vía de impugnación de los actos administrativos ambientales?

ROL	55.203-2016
CARATULADO	Maria Javiera Stipicic Escauriaza y otros con Maria Javiera Stipicic Escauriaza
PROYECTO	Incorporación de Tronadura como Método Complementario en la Extracción Mecánica de Material Estéril en Mina Invierno (DIA aprobada mediante la RCA N°98/2016 (de fecha 26.07.2016)
RESOLUCIÓN IMPUGNADA	R.E. N°183 del SEA, de fecha 18.02.2016, que rechazó los recursos jerárquicos deducidos subsidiariamente en contra de la R.E. N°10, de 12.02.2016, que rechazó las solicitudes de apertura del proceso de participación ciudadana de la DIA del proyecto
DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA	Se deja sin efecto la resolución que calificó favorablemente la DIA de incorporación de tronaduras Se retrotrae el proceso de la DIA al momento previo de la RCA, debiendo someterse previamente al procedimiento de participación ciudadana
TIEMPO DE TRAMITACIÓN	11 meses



El principio *pro actione*

Facultades: El contencioso-administrativo de los tribunales ambientales se limita a la anulación del acto administrativo, para este tipo de acciones *“el debate judicial recae sobre la observancia de las condiciones positivas que el derecho positivo impone a la acción administrativa en sus más diversos aspectos”* (VALDIVIA)

- **Art. 30 Ley N° 20.600:** El límite de la actividad anulatoria se encuentra en el reemplazo de la voluntad de la Administración de los actos de contenido discrecional. ¿Limita esta disposición las facultades anulatorias en el caso del Art. 17 N° 8? ¿Es la invalidación una facultad discrecional?

Principio *pro actione*

pro

Principio de la jurisdicción contenciosa-administrativa que es favorable al enjuiciamiento jurisdiccional de fondo de los actos administrativos

RUIZ: Abandono de la tendencia jurisprudencial de no conocer del fondo del conflicto si se aprecian irregularidades o defectos formales en el acto impugnado, no ordena corregir el acto. Deriva de una concepción moderna y ágil de la administración de justicia

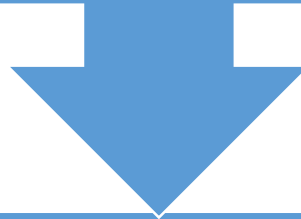
FERNÁNDEZ: *“El derecho mismo al enjuiciamiento del fondo, como derecho de carácter fundamental y preminente, el principio de economía procesal y la idea misma de administración de justicia, obligan al Juez a intentar a toda costa el acceso a una decisión del fondo”*



El principio *pro actione*

Rancagua Express I (STAS R-35-2014):

Reconocimiento expreso del principio al analizar la admisibilidad de la reclamación judicial



Codelco Andina (STAS R-135-2016):

Voto de concurrencia reconoce el principio en el aspecto sustantivo de la reclamación, para conocer del fondo de esta, en virtud del principio de economía procedimental y una pronta administración de justicia

El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: La invalidación administrativa

Daniela Jara
Álvaro Núñez



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL