

Revista de Derecho Ambiental. Año V N° 8.



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

Directora Responsable

Prof. Valentina Durán Medina

Sub Directora Responsable

Prof. Pilar Moraga Sarriego

Editores Responsables

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

Comité Editorial

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

cda@derecho.uchile.cl

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons
atribución - compartir igual 4.0 internacional



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

Criteria to determine the compatibility between the invalidatory power and the administrative and judicial claims in accordance with the provisions of the final clause of article 17 No. 8 of Law No. 20.600.

Edesio Carrasco*

Abogado, PUC
Máster en Derecho (LL.M)
Universidad de California, Berkeley
ecarrasco@scys.cl

Rodrigo Benítez

Abogado, PUC
rbenitez@jdf.cl

Resumen: Este trabajo examina el sentido y alcance de la norma de clausura dispuesta en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Esta dispone que en caso que se haya interpuesto un recurso de reclamación por parte del responsable de un proyecto y/o por parte de quienes participaron del proceso de participación ciudadana y sus observaciones no fueron debidamente consideradas al momento de calificarse el proyecto, 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. Con ese fin, se revisa el régimen general de acciones para impugnar una resolución de calificación ambiental; se examinan las notas distintivas de la potestad invalidatoria; la jurisprudencia relevante sobre la materia; la historia legislativa al respecto; y, se proponen criterios para su adecuada comprensión y compatibilidad dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Palabras clave: Potestad invalidatoria, recursos administrativos y judiciales, historia de la ley, jurisprudencia, tribunales ambientales.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad de Católica de Chile.

Abstract: *This paper examines the meaning and scope of the closing rule provided in the final paragraph of article 17 N° 8 of Law No. 20.600. This statute provides that in the event that a complaint is lodged by the project manager and/or by those who participated in the citizen participation process and their observations were not properly considered at the time of approving the project, it will not be possible to exercise the invalidatory power of article 53 of Law No. 19.880 once the administrative and jurisdictional remedies have been resolved or the legal deadlines have elapsed to file them without having been deducted. Thus, the article reviews the general claims that can be filed to challenge an environmental authorization; the distinguishing marks of the invalidatory power; the relevant rulings regarding this matter; the legislative history of the statute; and, certain criteria that are proposed for its adequate understanding and compatibility within the Environmental Impact Assessment System.*

Key words: *Invalidating power, administrative and judicial claims, history of the statute, rulings, environmental courts.*

Introducción

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) contempla un mecanismo recursivo para impugnar el acto terminal del procedimiento de evaluación ambiental de una actividad o proyecto. De esta forma, se ha ideado un régimen legal de solución de controversias para resolver las discrepancias y conflictos respecto de la legalidad de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

El SEIA ha dispuesto de un conjunto de acciones y recursos especiales cuya regulación legal descansa en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300) y en la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (Ley N° 20.600). En todo caso, la relación y compatibilidad entre estas acciones y recursos, y aquellas de carácter general que dispone el ordenamiento jurídico, como el recurso de protección o la nulidad de derecho público, no ha sido totalmente armónica y ha sido parte de una discusión jurisprudencial que ha tardado en resolverse¹.

No obstante, la relación entre, por una parte, las acciones administrativas especiales, tales como el recurso de reclamación del titular de un proyecto (artículo 20 de la Ley

¹ Ver: Arturo Fernandois y Teresita Chubretovic, «El Recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia post institucionalidad ambiental (2010-2015)», *Revista Chilena del Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 43 N° 1, (2016): 61-90; y, Francisco Zúñiga, «A propósito de la muerte o agonía del recurso de protección ambiental», *Revista de Derecho – Escuela de Postgrado*, Universidad de Chile, N° 7, (2015): 15-42.

N°19.300) como de aquellos que participaron de un procedimiento de participación ciudadana si sus observaciones no fueron debidamente consideradas (artículo 20 y 29 de la Ley 19.300); y, por otra, el ejercicio, de oficio o a petición de parte, de la potestad invalidatoria contemplada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 (Ley N° 19.800) y su correspondiente mecanismo de control jurisdiccional dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, tampoco ha estado ajeno a criterios judiciales que han tratado de definir su operatividad y coexistencia, habiendo situaciones aun no resueltas y sentencias disímiles frente a problemas similares.

Una de estas situaciones dice relación con lo dispuesto en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Esta norma dispone que en caso que se haya interpuesto un recurso de reclamación por parte del titular del proyecto o por quienes hayan participado del procedimiento de participación ciudadana, ya sea ante el Comité de Ministros o ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), según corresponda, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y judiciales interpuestos o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido.

Considerando lo anteriormente expuesto, no cabe duda que una norma de estas características tiene una importancia capital dentro del modelo de acceso a la justicia ambiental en Chile. No obstante, ¿de qué manera opera la norma de clausura descrita? ¿Cuáles son los límites para el ejercicio de esta potestad que permitan una convivencia armónica entre, por una parte, el acceso a la justicia ambiental; y, por otro, la seguridad o firmeza jurídica de todo acto administrativo?; por último, ¿bajo qué criterios puede entenderse cumplida esta regla? ¿Qué nos dice la historia legislativa de esta norma? ¿Existe jurisprudencia que haya fijado criterios en tal sentido?

El presente trabajo aborda estas y otras preguntas, analizando el acceso a la justicia ambiental y el sistema recursivo especial diseñado en Chile. Igualmente se revisa el sentido y el alcance que le dio el legislador a la norma de clausura dispuesta en la ley y la forma en que el ejercicio de la potestad invalidatoria debe compatibilizarse en caso que se hayan interpuesto conjuntamente recursos administrativos y judiciales en contra del acto terminal que aprueba un proyecto o actividad en el SEIA y estos ya estén resueltos definitivamente o no hayan sido interpuestos.

1. El acceso a la justicia ambiental y el sistema recursivo general y especial contemplado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Sin perjuicio que la materia específica de este artículo trata sobre un tema aún más delimitado en cuanto al régimen de acciones y recursos que pueden ejercerse en contra de una RCA y su relación con la potestad invalidatoria, creemos que conviene detenerse brevemente y de forma previa a explicar cómo ha sido reconocido el acceso a la justicia ambiental en el derecho internacional y cómo en Chile está garantizado, describiendo qué ac-

ciones y recursos, administrativos y judiciales, reconoce nuestro ordenamiento jurídico para hacer efectivo este derecho.

1.1. Aspectos esenciales de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y del Desarrollo de 1992 y del Convenio de Aarhus de 1998

El año 1992, por medio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo², se dispuso, por medio del Principio 10, entre otras cosas, en su parte final, que “Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Por su parte, años más tarde, el Convenio de Aarhus de 1998³ fijó estándares mínimos para los Estados partes para que garanticen, en síntesis (artículo 9°), i) el acceso a la información ambiental; ii) la participación pública; y, iii) el acceso a la justicia en materia ambiental. De esta forma, es la primera vez que un tratado internacional reconoce, con vocación global, el derecho humano al medio ambiente y además establece mecanismos (los tres pilares descritos) para ser efectivo estos derechos.

Como señala Alexandre Pañalver I Cabré en relación al Convenio, “su singularidad radica en que no se limita a establecer obligaciones entre los estados parte sino obligaciones de los estados hacia las personas y, a su vez, derechos de estas”⁴. En el caso del pilar referido al acceso a la justicia, su regulación ha sido delegado o remitido al derecho interno de cada estado, lo que si bien permite flexibilidad no debe ser obviado por los estados partes en cuanto asegurar el acceso amplio y efectivo a un órgano judicial o a una entidad independiente e imparcial establecida en la ley, previo agotamiento de la instancia administrativa, pudiendo establecerse excepciones, las que deben ser acotadas⁵.

1.2. El acceso general a la justicia ambiental en Chile

Tanto la acción de protección como la nulidad de derecho público han sido los principales mecanismos que se han utilizado en materia ambiental para impugnar acciones de

² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, acceso el 17 de noviembre de 2017, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

³ Esta Convención entró en vigencia en el año 2001 y solo para el territorio Europeo, pero no por eso deja de ser un referente internacional para los restantes Estados en conformidad a sus disposiciones.

⁴ Alexandre Pañalver I Cabré, *La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso – Administrativos, Legitimación y limitaciones económicas* (España: Thomson Reuters Aranzadi, 2015), 209.

⁵ Ver: Para una interpretación respecto al Convenio, las Resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, tales como la del 28 de julio de 2006 (Bélgica ACCC/C/2005/11, apartado 36); la del 29 de abril de 2008 (Dinamarca ACCC/C/2006/18, apartado 29); y, la del 14 de abril de 2011 (Unión Europea ACCC/C/2008/32, Parte I, apartado 78).

esta naturaleza, tanto en el ámbito de la evaluación, sanción y regulación ambiental, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.300 en 1994.

Se trata de acciones de rango constitucional, reconocidas en los artículos 20 y 7° respectivamente, y que en el caso de la acción de protección, se ha caracterizado por ser rápida, con barreras de acceso bajas, sin prueba y amplia en cuanto a reconocer a los ciudadanos la posibilidad de impugnar siempre los actos de la Administración del Estado.

Se trata de mecanismos de control y de tutela judicial que no exigen el agotamiento previo ante la autoridad contra quién se reclama y cuya tramitación es sumarísima, pues resguardan o tutelan, especialmente en cuanto al recurso de protección, al menos en materia ambiental, el derecho fundamental de vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁶.

Distinta es la situación de la nulidad de derecho público. Esta acción persigue que un tribunal ordinario declare nulo un acto administrativo por ser dictado contrario a derecho, pudiendo ser uno de carácter ambiental, pero cuya tramitación, a diferencia del recurso de protección, debe seguirse por medio de un juicio ordinario, de lato conocimiento y cuya sentencia definitiva toma varios años en dictarse.

Por otra parte, los ciudadanos, haciendo ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado constitucionalmente (artículo 19 N° 14), fruto de la denegación de un derecho o del retraso en la decisión de un órgano de la Administración del Estado frente a una petición concreta, también han recurrido a la Contraloría General de la República (Contraloría) con la finalidad de que este órgano de control, por medio de su potestad dictaminadora, pueda ejercer un control de legalidad sobre un conjunto de actos administrativos de naturaleza ambiental, situación que ha incorporado a la Contraloría en la discusión del contencioso – administrativo, transformándose en un actor relevante en este ámbito.

Considerando lo expuesto, creemos que el acceso a la justicia ambiental en Chile, al menos en relación al régimen de acciones generales que el ordenamiento jurídico contempla, no dispone de prohibiciones o limitaciones desproporcionadas. Por el contrario, estas acciones son de carácter amplio, sin mayores requisitos de admisibilidad y que fruto de su interposición se ha reconocido al medio ambiente como un derecho subjetivo y colectivo de carácter público permitiendo una legitimación amplia en cuanto a poder ejercer estas acciones⁷.

⁶ Ver: Luis Cordero Vega, *Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la corte está revolucionando la regulación ambiental?*, (Santiago: Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, 2012), 359-375.

⁷ Corte Suprema. Rol N° 4658-1996. 19 de marzo de 1997. Considerando décimo tercero: “Que, por último, respecto de la supuesta falta de legitimación activa de los recurrentes para interponer este recurso, alegada por los recurridos y la Empresa Forestal Trillium, cabe señalar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es un derecho humano con rango constitucional, el que presenta un doble carácter: derecho subjetivo público y derecho colectivo público. El primer aspecto se caracteriza porque su ejercicio corresponde, como lo señala el artículo 19 de la Constitución Política a todas las personas, debiendo ser protegido y amparado por la autoridad a través de los recursos ordinarios y el recurso de protección. Y, en lo que dice relación con el segundo carácter del derecho en análisis, es decir, el derecho colectivo público, él está destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad

Sin perjuicio de lo descrito, para efectos del SEIA se ha diseñado un sistema especial de acciones y recursos administrativos y judiciales. Si bien este diseño institucional no obsta a que puedan ejercerse otras acciones de rango constitucional como las descritas, este sistema fija un marco el que por expresa disposición legal, también se relaciona con el ejercicio de otra potestad general –que es la que motiva este trabajo– referida a poder invalidar un acto administrativo de carácter ambiental, como lo es la RCA de un proyecto o actividad.

1.3. El acceso a la justicia ambiental en Chile: reglas especiales del régimen recursivo en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

El sistema recursivo especial del SEIA está reconocido en la Ley N° 19.300. Este dispone, por medio de tres normas legales, quienes tienen legitimidad activa para reclamar administrativamente en contra del acto terminal del procedimiento (RCA).

De esta forma, el titular del proyecto, en caso que la Declaración (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sea rechazado o se le establezcan condiciones o exigencias desproporcionadas, al margen del procedimiento o carentes de razonabilidad, podrá, dentro del plazo de treinta días hábiles desde notificada la RCA, reclamar ante Director Ejecutivo del SEA o ante el Comité de Ministros, en caso que haya sido una DIA o un EIA el instrumento utilizado para evaluar el proyecto o actividad, respectivamente.

El mismo derecho tienen aquellas personas, naturales o jurídicas, que habiendo hecho observaciones ciudadanas durante el procedimiento de evaluación, estas no hubiesen sido debidamente consideradas en la RCA que calificó el proyecto o actividad, según se trate de un EIA (artículo 29 de la misma ley) o de una DIA (artículo 30 bis de la Ley N° 19.300). Al igual que el titular del proyecto, podrán reclamar ante el Director Ejecutivo del SEA o ante el Comité de Ministros dentro del plazo de treinta días hábiles desde notificada la RCA.

Posteriormente, una vez agotada la vía administrativa, las personas antes indicadas pueden reclamar judicialmente la resolución del Director Ejecutivo del SEA o del Comité de Ministros por intermedio de las acciones contempladas en los numerales 5° y 6° del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y pedir que dicho tribunal, experto en estas materias, controle la legalidad de la decisión administrativa respecto de ese proyecto o actividad. Ante lo que disponga el Tribunal Ambiental, podrá interponerse, por cualquiera de las partes, un recurso de casación en la forma y/o en el fondo por las causales que la misma ley dispone.

toda, tanto en el plano local como en el nivel nacional, a todo el país, ello porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras[...]”.

En relación a lo anterior, el Segundo Tribunal Ambiental⁸ ha dispuesto que “la Ley N° 19.300 contempla un sistema recursivo especial para impugnar la RCA. Dichos mecanismos están principalmente regulados en los artículos 20, 25 quinquies, 29 y 30 bis” (considerando decimo), el cual se construye “en función del agotamiento de la vía administrativa. Lo anterior se traduce en la necesidad que los órganos allí establecidos –Director Ejecutivo del SEA o Comité de Ministros– se pronuncien sobre las reclamaciones interpuestas, ya sea por el titular o las personas naturales o jurídicas que hayan presentado sus observaciones, para que la intervención jurisdiccional sea requerida” (considerando duodécimo). En iguales términos, en el mismo fallo dispuso que la vía especial descrita “debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600” (considerando decimoséptimo).

Considerando lo expuesto, cabe preguntarse cómo la potestad invalidatoria de la Administración del Estado (artículo 53 de la Ley N° 19.880), en caso que sea solicitada a petición de parte respecto de un acto administrativo asociado a un instrumento de gestión ambiental, como lo es la RCA, es conciliable y compatible con un régimen recursivo especial como el descrito, particularmente cuando éstas acciones han sido interpuestas y la decisión respecto de ellas, por parte de la autoridad administrativa o de un tribunal competente, se encuentra firme.

Sin perjuicio de lo anterior y al margen de la discusión que en distintos ámbitos está generando el ejercicio de esta potestad para ser ejercida en el contexto del SEIA⁹, el objeto de este trabajo es proponer ciertos criterios respecto de la forma en que debe ser entendida la norma de clausura dispuesta en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que dispone lo siguiente: “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”.

1.4. La invalidación administrativa contemplada en el artículo 53 de la Ley N° 19.800, que establece las Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado

El artículo 53 de la Ley N° 19.800 dispone de manera escueta lo siguiente: “La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

⁸ Segundo Tribunal Ambiental. Rol N° R-34-2014. 2 de julio de 2015.

⁹ Ver: Cordero, Luis, «Nuevamente la invalidación ambiental», *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017, acceso el 22 de noviembre de 2017, <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Juridico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

En ese sentido, Jorge Bermúdez define la invalidación administrativa como “la decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razones de su ilegalidad”¹⁰.

Por su parte, para Luis Cordero indica que la “invalidación supone por ello una calificación jurídica que alude a la disconformidad entre el acto administrativo y el esquema que el ordenamiento prevé para su dictación”¹¹.

En el caso de Jaime Jara, este expresa que la invalidación “es un medio no natural, formal y provocado de extinción de los actos administrativos, en que un acto que padece de una ilegitimidad de origen, se sanciona con la declaración de su invalidez y el desconocimiento de sus efectos”¹². En iguales términos lo expresa Raúl Letelier al referirse a la invalidez y señalar que un “acto inválido es un acto sin efectos, sin vida, inerte”¹³.

Para Millar la invalidación o potestad invalidatoria, constituye un “medio no natural de provocar la extinción retroactiva del acto administrativo, en razón de una ilegitimidad congénita, que es precisamente lo que la diferencia de otras formas de poner término a las actuaciones de la Administración, como la revocación, la caducidad y el decaimiento”¹⁴.

Así, la invalidación es una potestad que ostenta todo órgano de la Administración del Estado que puede ser ejercida de oficio o a petición de parte para anular o dejar sin efecto un acto administrativo por razones de legalidad. En palabras de Juan Carlos Ferrada, la invalidación es “una potestad o privilegio exorbitante de la Administración para anular por sí misma un acto administrativo por concurrir un vicio o irregularidad invalidante”¹⁵.

Se trata de una potestad –no de un recurso– reglada que tiene efectos retroactivos pero limitados, pues como lo ha indicado la Contraloría se deben “[...] respetar situaciones jurídicas consolidadas de buena fe, generadas sobre la base de la confianza legítima de los particulares en la Administración, las cuales requieren ser amparadas por razones de certeza

¹⁰ Jorge Bermúdez, *Derecho administrativo general*, Tercera Edición Actualizada (Santiago: Legal Publishing Thomson Reuters, 2012), 168.

¹¹ Luis Cordero, *Lecciones de derecho administrativo* (Santiago: Thomson Reuters, 2015), 292.

¹² Jaime Jara, *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia* (Santiago: Editorial Libromar, 2004), 96.

¹³ Raúl Letelier, «Un mal día no es eterno: seis alcances en materia de invalidación y nulidad de los actos administrativos», *Revista de Derecho, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 212 (2002): 700.

¹⁴ Javier Millar, «La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional: procedencia, alcance y limitaciones», *Revista de Derecho Universidad Austral*. Vol. 14 (2003): 83.

¹⁵ Juan Carlos Ferrada, *La potestad invalidatoria de los órganos de la administración del Estado*, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo (Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso, 2007), 132.

y seguridad jurídica, para evitar que por la vía de la invalidación se ocasionen consecuencias más perniciosas que las que produciría la convalidación[...]”¹⁶.

Sin perjuicio de lo que más adelante se expone, el acto invalidatorio siempre es impugnabile ante los tribunales de justicia. La invalidación puede ser total o parcial y la potestad para invalidar un acto administrativo caduca dentro del plazo de dos años, plazo que no sanea el eventual vicio de que adolezca el acto administrativo, pero que impide a la Administración del Estado ejercer su potestad, pudiendo, no obstante, interponerse otras acciones para dejar sin efecto el acto, como la nulidad de derecho público.

Para su procedencia, se requiere de un acto contrario a derecho, es decir, no solo puede ser un acto administrativo contradictorio a la ley, sino también a la fuente de mayor jerarquía del derecho, como lo es la Constitución.

Por su parte, el procedimiento de invalidación, iniciado en cualquiera de sus formas, debe siempre contemplar audiencia al interesado, lo que implica notificar al titular del derecho que emana de dicho acto administrativo del inicio del procedimiento, otorgándole un plazo prudencial para que exponga sus argumentos o razones de porque dicho acto sí se ajusta a derecho, ya sea por escrito o por medio de una audiencia expresamente convocada al efecto¹⁷.

1.5. La invalidación administrativa y el régimen recursivo dispuesto en la Ley N° 20.600

En materia ambiental se diseñó un sistema recursivo especial que incorpora las decisiones adoptadas, a propósito de un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, para que estas puedan ser conocidas por el Tribunal Ambiental competente que la ley defina. En efecto, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 dispone lo siguiente: “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.

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

¹⁶ Contraloría General de la República, Dictamen N° 51775/2013. Ver: en cuanto a los límites de la potestad invalidatoria, José Luis Lara y Gonzalo Guerrero, «Aspectos Críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia», *Revista de Derecho Escuela de Postgrado N° 1*, (2011): 17-44.

¹⁷ Sin perjuicio del mandato legal que dispone la norma, la propia Corte Suprema ha reconocido con fecha reciente, que la audiencia previa al interesado es un requisito esencial para invalidar un acto administrativo. Corte Suprema. Rol N° 73.800-2016. 21 de agosto de 2017.

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

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

Esta norma supone que para que una reclamación judicial pueda ser interpuesta ante el Tribunal Ambiental competente, se den ciertos requisitos:

i) Es una reclamación que se presenta en contra de un acto administrativo de carácter ambiental que resuelva un procedimiento de invalidación (inciso primero) ¿Qué se entiende por el acto administrativo que resuelva un procedimiento de invalidación? El Segundo Tribunal Ambiental ha sido consistente en reconocer que no solo el acto administrativo que resuelve un procedimiento en el fondo (confirmando o invalidando el acto) es susceptible de reclamación judicial, sino además aquel que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación¹⁸. En el caso de la Corte Suprema, sus criterios han sido cambiantes habiendo reconocido ambas posiciones descritas¹⁹.

ii) La resolución reclamada debe resolver un procedimiento de invalidación respecto de un acto administrativo de carácter ambiental, dando la ley un criterio amplio en cuanto a este tipo de actos administrativos al establecer que debe emanar de a) un órgano de la Administración del Estado; b) que tenga competencias ambientales; y, c) dichas competencias estén asociadas a un instrumento de gestión ambiental o estén directamente asociadas a uno de éstos, es decir, a aquellos que expresamente la Ley N° 19.300 establece (inciso primero y segundo);

iii) El plazo para su interposición es de treinta días (inciso primero);

iv) La reclamación debe interponerse ante el Tribunal Ambiental competente (inciso tercero); y,

v) Fija una regla de clausura –que es lo que motiva este artículo–, fijando un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria, consistente en la prohibición de poder ejercerla en caso que hayan sido “resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido” (inciso cuarto).

¹⁸ Ver: Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2014. 26 de agosto de 2015; Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017; y Rol R-135-2016. 28 de julio de 2017.

¹⁹ Ver: Corte Suprema. Rol N° 16.263-2015. 16 de agosto de 2016; y Rol N° 31.176-2016. 25 de julio de 2017.

Considerando la síntesis previamente expuesta respecto al régimen recursivo general y especial dispuesto en la ley y los elementos esenciales que configuran el artículo 17 N° 8 citado, a continuación se analiza lo dispuesto en el inciso final del artículo 17 N° 8, referido a la regla de clausura antes citada, proponiendo criterios de interpretación que permitan hacerla operativa.

2. El sentido y alcance del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

2.1. Texto legal

El artículo 17 N° 8, inciso cuarto, dispone lo siguiente: “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”.

2.2. Resumen de la historia legislativa del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Durante la tramitación legislativa en el Primer Trámite Constitucional en el Senado, se presentaron diversas indicaciones con el objetivo de ampliar las competencias del tribunal ambiental a normativas de carácter sectorial. A modo de ejemplo, el senador José Antonio Gómez propuso ampliar las competencias del tribunal ambiental en las siguientes materias:

- i) Conocer de las reclamaciones en contra de los servicios de salud en relación a las resoluciones que ellos dicten de acuerdo a lo establecido en los artículos 12, 19, 67, 71, 73, 78, 80 y 171 del Código Sanitario;
- ii) Conocer de las infracciones al “Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, de 1989, promulgado por decreto supremo N° 685, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1992;
- iii) Conocer de las reclamaciones que de acuerdo al artículo 137 del Código de Aguas se interpongan en contra de las resoluciones de la Dirección General de Aguas, así como de las materias que establece el artículo 178 del mismo Código;
- iv) Conocer de las infracciones que establece el artículo 25 del decreto supremo N° 4.363, de 1931, Ley de Bosques;
- v) Conocer de las infracciones que indica el artículo 45 de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal;
- vi) Conocer de las infracciones a la Ley de Caza; y
- vii) Conocer de las infracciones a los artículos 9° a 13 y 43 del decreto Ley N° 3.557, de 1981, sobre Protección de la Agricultura.

2.3. Propuesta del Gobierno

La indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo al proyecto de ley no recogió esta idea de ampliar las competencias de los tribunales ambientales a la normativa sectorial específica que habían propuesto algunos senadores. Sin perjuicio de ello, fruto del trabajo de una comisión técnica, se propuso la incorporación de una competencia de carácter genérico en el siguiente sentido: “Conocer de la reclamación señalada en el inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para interponer la reclamación será el señalado en el número 1° del presente artículo”.

La propuesta, de esta manera, permitió admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo el ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la Administración del Estado. Al efecto, el profesor Luis Cordero Vega, miembro de la comisión técnica designada al efecto por las comisiones unidas señaló en el marco de la discusión que “el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De ese modo, concluyó, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones del tribunal”²⁰.

2.4. Senado

En el Senado hubo una especial atención a la necesidad de mantener la estabilidad en el SEIA, puesto que no estaba dentro del espíritu de esta competencia general administrativa el mantener incertezas jurídicas por un plazo mayor al actualmente existente para la interposición de los recursos especiales que la propia Ley N° 19.300 establece.

En el curso de la discusión, el Senador H. Larraín solicitó aclarar los organismos respecto de los cuales podría interponerse este tipo de reclamaciones, ante lo cual el profesor Luis Cordero Vega indicó que existían 2 tipos de competencias, esto es, directas e indirectas. En el marco de las directas señaló que se “incluye a los órganos que siempre van a ser objeto de impugnación ante el Tribunal Ambiental; éstos son: el Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto a los actos reglamentarios normativos; el Servicio de Evaluación Ambiental, porque son impugnables las resoluciones de calificación ambiental y todos los actos que están absorbidos ahí; y la Superintendencia de Medio Ambiente”.

Por su parte, en lo que dice relación con las competencias indirectas señalaba que “los tribunales ambientales conocerán materias relativas a otros órganos de la administración del Estado que tiene competencias en materias de carácter ambiental”. Señaló al efecto que “En este caso, se actuará por dos vías: mediante el mecanismo de la contienda de com-

²⁰ Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600* (Valparaíso: 2009), 414.

petencia, con el objeto de evitar duplicidad regulatoria y, en segundo lugar, mediante la competencia residual que permite invalidar actos administrativos, recoge un conjunto de hipótesis que no se encuentran previstas expresamente en otros numerales de este artículo”.

Con posterioridad y avanzada la discusión sobre este asunto, nuevamente se formó una comisión técnica entre los representantes del Ejecutivo, algunos Senadores miembros de estas comisiones unidas y los profesores Luis Cordero Vega, Juan Domingo Acosta y Raúl Tavolari. Al efecto, en la sesión correspondiente se informó que la señalada comisión:

- i) Acordó proponer que los tribunales ambientales tengan competencia para conocer de las reclamaciones recaídas en las solicitudes de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental;
- ii) Se consideró oportuno definir el acto administrativo de carácter ambiental asociándolo estrictamente a los instrumentos de gestión ambiental; y,
- iii) Se convino que, una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o vencidos los plazos para interponerlos, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria, con el objeto de asegurar la estabilidad del sistema.

En relación con este último punto, el Profesor Tavolari destacó que “Esta nueva proposición, en cambio, busca dar certeza introduciendo la idea de la cosa juzgada. En consecuencia, interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional en contra de un acto; pierde la Administración la posibilidad de invalidarlo. Así se da certeza a la actividad administrativa y se consolidan sus actuaciones”. Como se aprecia, la certeza fue uno de los puntos fundamentales en la idea de esta nueva competencia jurisdiccional, puesto que no se quería, por esta vía, generar nuevos espacios de incertidumbre regulatoria para el SEIA.

De esta manera, se aprueba en forma unánime la indicación referida a las competencias de los tribunales ambientales, incorporándose la siguiente competencia general de invalidación: “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.

Para estos efectos, se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental, toda decisión de carácter formal que emita un organismo de la Administración del Estado con competencia ambiental, que contenga el ejercicio de una potestad pública y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880, una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

De esta manera, es bastante evidente que mediante la incorporación de este nuevo numeral en el ámbito de competencias del tribunal ambiental, se buscaba cubrir todas las hipótesis posibles destinadas a impugnar un acto administrativo de carácter ambiental, habiéndose previamente tenido que agotar la vía administrativa, teniendo en mente siempre el objetivo de asegurar la certeza jurídica y evitar ampliar los plazos más allá de lo establecido en los recursos especiales, que cubren el régimen impugnatorio especial del SEIA.

2.5. Cámara de diputados

En el marco de la discusión en la Cámara de Diputados, los representantes del Ejecutivo señalaron que “[...] había una gran cantidad de órganos de la Administración del Estado que tenían competencia ambiental y participaban en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como era el caso de la Dirección de Aguas y de las municipalidades. Al respecto, estimaban que la competencia establecida en el número 8) de este artículo, ampliaba considerablemente las facultades de estos tribunales, de tal modo que prácticamente todos los actos administrativos de carácter ambiental serían reclamables ante ellos”²¹. Por ello, los asesores del Ejecutivo, con la finalidad de dar mayor tranquilidad a los miembros de la comisión, señalaron que, “con el objeto de evitar las consecuencias restrictivas que se atribuyeron a los términos organismos del Estado con competencia ambiental, que figuran en la definición contenida en el párrafo segundo de este número y que se hicieran notar al debatirse el número 1 de este artículo, sugerían sustituir las expresiones con competencia ambiental por la frase que tenga consecuencias ambientales.

Con esta modificación propuesta, la Comisión procedió a aprobar este número, en los mismos términos, por unanimidad, quedando el inciso segundo de la siguiente manera: “Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental, toda decisión formal que emita un organismo de la Administración del Estado que tenga consecuencias ambientales y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”. En el tercer trámite Constitucional ante el Senado, se señaló por parte de los parlamentarios que podría ser más práctico listar los órganos que pueden dictar actos administrativos de carácter ambiental. Por este motivo, se optó por abordar la definición de un concepto más preciso de acto administrativo de carácter ambiental en la Comisión Mixta, que integrarían Senadores y Diputados.

Por último, en el seno de la Comisión Mixta, al turno de debatir esta definición, el Diputado Jorge Burgos hizo presente que “aunque ha habido cierta discusión en algunas instancias respecto de si las Municipalidades tienen el mismo estatuto que los demás órganos que integran la Administración, el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia...*, 975.

Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado incluye expresamente a esos servicios entre los que constituyen la Administración del Estado, por lo que si se hace una referencia expresa a esa disposición estaría demás hacer mención a las Municipalidades”²².

Fruto de este análisis, se acordó en forma unánime por los integrantes de la Comisión Mixta aprobar el siguiente inciso segundo del numeral 8 del artículo 17 del proyecto: “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 mencionado en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado, con competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”. Con ello, se cierra la discusión legislativa en torno a la competencia invalidatoria.

2.6. ¿Qué nos deja la historia legislativa?

Sin ánimo de hacer una interpretación originalista del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, anclada en una reconstrucción a *posteriori* de la voluntad del legislador que nos permita, a partir de ella, determinar el sentido y alcance de la ley, no hay duda que lo discutido en el Congreso Nacional es una de las fuentes a tener en consideración para efectos de determinar el correcto significado de esta disposición legal. No se pretende con esto congelar el significado de la norma en función de lo que sus redactores pensaron, pero tampoco puede descartarse para efectos de un trabajo como este.

De hecho, a propósito de recientes sentencias referidas a otros aspectos vinculados a la invalidación ambiental, la propia Corte Suprema ha recurrido a la historia de la Ley N° 19.880 para determinar el sentido y alcance del artículo 53 de dicha ley²³.

En este sentido, lo primero que es evidente en la discusión legislativa respecto de la incorporación de esta norma de clausura, es que no se diseñó originalmente para el SEIA. Por el contrario, lo que hace la Ley N° 20.600 es reforzar el régimen recursivo especial de impugnación de la RCA, por lo que la norma fue pensada, en un principio, con un carácter residual, al menos para este instrumento de gestión ambiental.

Por eso, para que los tribunales ambientales tuvieran competencias en otras materias, distintas de aquellas que ya tenían un mecanismo de control administrativo y judicial, se pensó que era necesario otorgarles competencias sectoriales, no reconocidas originalmente en las atribuciones del tribunal, como son los ámbitos relativos al Convenio de Basilea, la Ley de caza, la Ley de bosque nativo, la Ley de pesca, entre otros cuerpos normativos.

²² Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia...*, 1.283.

²³ Corte Suprema. Rol N° 31.176-2016. 25 de julio de 2017. Considerandos undécimo y duodécimo.

Se pensó, así, que esta competencia genérica ahorraba un problema procedimental de tener que reformar decenas de otros cuerpos legales y reglamentos sectoriales, permitiendo facilitar su implementación sin una intervención regulatoria más expansiva. En consecuencia, es curioso que toda la discusión jurisprudencial referida a la invalidación ambiental que se ha llevado adelante este último tiempo se centre en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental cuando esta competencia no fue pensada, al menos inicialmente, para ello.

Debe indicarse, asimismo, que la norma analizada, al referirse finalmente a los casos de las reclamaciones en el ámbito de la evaluación ambiental, lo hace justamente de forma muy restrictiva. Es decir, el legislador se puso en el caso de que esta competencia fuera utilizada igualmente para la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, fijando un límite para su utilización considerando que el mecanismo de impugnación de una RCA ya está expresamente regulado en la misma ley en los numerales previos.

Si bien el legislador no descarta ni prohíbe del todo el ejercicio de esta potestad y su posterior reclamación judicial dentro del SEIA, sí fija una limitación que consideramos sensata en cuanto a privilegiar el régimen especial de acciones y la igualdad de quienes participan en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Se trata de un diseño institucional que persigue, en último término, no solo garantizar un adecuado acceso a la justicia ambiental, sino además ordenar eficientemente el sistema impugnatorio dentro del SEIA ante la entrada en vigencia de nuevos tribunales. Promueve, en último término, la participación ciudadana otorgando la legitimidad activa necesaria para reclamar posteriormente tanto administrativa como judicialmente. Esta disposición legal establece lo siguiente:

“En los casos de los numerales 5) [reclamación ejercida por el titular] y 6) [reclamación ejercida por la ciudadanía] 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” (énfasis agregado).

De ello se concluye que en ningún caso se pretendió ampliar la variedad recursiva respecto a una RCA, sino que si alguien llegaba a solicitar que se ejerciera esta facultad de la autoridad ambiental, esta no podría ejercerse luego de que se hubiesen utilizado las vías especiales regladas en la legislación ambiental, esto es, la interposición de los correspondientes recursos de reclamación ante el Comité de Ministros o Director Ejecutivo, según corresponda, y las consecuentes reclamaciones al Tribunal Ambiental competente y los recursos de casación en la forma y/o en el fondo ante la Corte Suprema, en caso que se interpusiesen.

No cabe duda que la norma pudo haber sido más precisa en cuanto a sus alcances. Debió haber detallado de mejor manera con qué extensión deben entenderse los recursos administrativos y judiciales resueltos o sus respectivos plazos para interponerlos. Lo anterior, ha quedado en evidencia desde la entrada en vigencia de la norma, demostrando

que la realidad ha sido mucho más compleja, existiendo una serie de situaciones no reguladas en cuanto a esta materia particular, haciendo necesario contribuir con ciertos criterios que permitan su interpretación de manera adecuada. Pese a ello, la intención del legislador fue articular una regla que también diese estabilidad y seguridad jurídica tanto a la Administración del Estado como al resto de los interesados (titular del proyecto, participante(s) en el proceso de participación ciudadana y tercero(s) que no participaron del proceso de participación ciudadana).

No obstante y como bien lo ha planteado Felipe Guerra, son los órganos jurisdiccionales –los tribunales ambientales en este caso– los que, conociendo de estos procesos u otros, ante la redundancia de acciones jurisdiccionales, han tenido, en distintos ámbitos, un “campo de acción a la hora de interpretar el alcance y coordinación de estos en relación con los otros procesos especiales, permitiendo abrir o cerrar foros alternativos, generando ámbitos dinámicos y cambiantes de yuxtaposición de procesos”²⁴, lo que ha hecho compleja la configuración de reglas estables para todos los actores del SEIA al momento de impugnarse una RCA, cuyo fundamento radica en lo ambigua y genérica de la norma.

Lo anterior implica tener una comprensión cuidadosa respecto de la invalidación ambiental. Deben considerarse sus situaciones y circunstancias, con una mirada suficientemente diferenciada que permita entenderla sin simplificaciones excesivas. Se necesita, en otras palabras, una aproximación lo suficientemente amplia para hacer las distinciones que correspondan. Lo anterior se explica porque no basta con tener una herramienta adicional para impugnar la legalidad de una RCA, sino que esta debe utilizarse bien. No debe olvidarse que instrumentos jurídicos de poca calidad pueden, aplicados con destreza, conducir a mejores resultados que acciones o recursos de calidad mal empleados. Debemos evitar que esto ocurra con la potestad invalidatoria y el régimen recursivo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de Ley N° 20.600.

2.7. Consideraciones a tener presente en forma en previa

2.7.1. La invalidación no es un recurso, por lo que deben preferirse las vías de impugnación especial

La invalidación no es un mecanismo más de impugnación de una RCA, sino una potestad que puede y debe ser ejercida en caso que el acto administrativo, terminal en cuanto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de una actividad o proyecto (RCA), sea contrario a derecho.

Para su impugnación, como ya lo expusimos, se ha ideado un régimen especial, contemplado en el artículo 20 y 29 de la Ley N° 19.300. En otras palabras, la invalidación no

²⁴ Felipe Guerra, «Redundancia jurisdiccional como estrategia en ámbitos conflictivos del contencioso-administrativo en Chile», *Revista de Derecho, Universidad Austral*, Vol. XXX N° 1, (2017): 155.

es un recurso y no puede ser comparado, por sus notas distintivas, con un recurso especial o general, contemplado en el ordenamiento jurídico. Su función es otra y como tal tiene un carácter excepcional en el derecho, cualquiera sea la rama o disciplina del derecho administrativo, al margen de que exista un sistema recursivo especial para controlar su ejercicio en materia ambiental.

Pese a lo anterior, para Jorge Bermúdez la norma que comentamos deja “[...] la duda si la exclusión de esta vía de impugnación corresponde a una regla de ordenación de acciones, es decir, que los legitimados activos para impugnar la RCA por la vía específica de los numerales 5 y 6 del art. 17 LTTA no cuentan con la acción general de impugnación, lo que sería lógico, toda vez que existe una acción especial. O bien, que el intento del legislador fue de excluir toda otra vía de impugnación de la RCA ante los TTAA que no fuera la de los mencionados numerales 5 y 6 del art. 17”²⁵.

Sin perjuicio de las interpretaciones legítimas que plantea la norma y que Jorge Bermúdez expresa correctamente, creemos que la regla de clausura admite otras interpretaciones, pero especialmente soluciones, en razón de las circunstancias concretas de la evaluación ambiental del proyecto o actividad, para lo cual debe distinguirse, entre otras cosas, entre una DIA y un EIA y si hubo o no un proceso de participación ciudadana, sin perjuicio de otras distinciones que a continuación se detallan. No obstante, creemos que lo relevante, en este apartado, es no confundir, como premisa previa, a la potestad invalidatoria como un recurso administrativo más o adicional, toda vez que se trata de una institución distinta, la que debe ser comprendida como tal para efectos de aplicarla correctamente en un caso concreto.

La preferencia recursiva está dada, entonces, por distinguir las acciones especiales de las generales (como lo es el ejercicio de la acción del artículo 17 N° 8), privilegiándose las primeras por sobre las segundas, tal como lo ha reconocido la Corte Suprema en *Ruta de la Fruta*²⁶ y que el Segundo Tribunal Ambiental también ha hecho, pero con matices, relativizando, en parte, esta postura, tal como dan cuenta las sentencias de los proyectos *Ferrocarriles del Estado*²⁷, *Central Río Cuervo*²⁸, *Plantel de Cerdos Quebrada Honda*²⁹ y recientemente *Línea de Transmisión Tolpán Mulchén*³⁰.

²⁵ Jorge Bermúdez, «Administración y jurisdicción ambiental: La institucionalidad ambiental frente al nuevo contencioso – administrativo», en *La Nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno, IX Jornadas de Derecho Administrativo*, ed. por Juan Carlos Ferrada, Coordinador (Santiago: Legal Publishing – Thomson Reuters), 508.

²⁶ Corte Suprema. Rol N° 7451-2013. 26 de junio de 2014. Considerando duodécimo (sentencia de reemplazo).

²⁷ Corte Suprema. Rol R-35-2014. 19 de febrero de 2016. Considerandos centésimo cuadragésimo séptimo y centésimo cuadragésimo octavo.

²⁸ Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-34-2014. 2 de julio de 2015. Considerando vigésimo.

²⁹ Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-96-2016. 25 de abril de 2017. Considerandos decimooctavo y decimooctavo.

³⁰ Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-201622 de mayo de 2017. Considerando decimooctavo.

En estas últimas, la postura ha sido consistente en reconocer el acceso a la justicia ambiental como principio rector, pero más indeterminada en cuanto a cuales son los criterios que permitirían descartar la potestad invalidatoria cuando se han presentado acciones administrativas y especiales previamente o de manera conjunta o concurrente, relativizando decisiones administrativas firmes fruto de un procedimiento de reclamación, si existen otros interesados que también han solicitado la invalidación de una RCA por los mismos argumentos, privilegiando un criterio subjetivo (personas distintas) antes que un objetivo (identidad de peticiones y de causa de pedir) como de hecho ocurrió en el caso Línea Transmisión Tolpán Mulchén.

Lo anterior no es atribuible únicamente a los tribunales ambientales, sino principalmente a la redacción de la norma, en que la tensión entre regla y caso concreto, ha hecho compleja su aplicación. Dicho de otro modo, la generalidad de la regla del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 se encuentra en tensión con la particularidad de los casos que los tribunales ambientales han conocido o están conociendo sobre esta materia particular. Por eso, más allá de su generalidad, la regla de clausura dispuesta cumple un objetivo que debe ser aplicado en los casos concretos, teniendo una finalidad lógica para su aplicación que no puede ser desconocida.

2.7.2. Igualdad entre los reclamantes (debe evitarse cualquier tipo de privilegio en las impugnaciones)

La interpretación de esta regla debe hacerse respetando la igualdad de los reclamantes. Como bien lo indica Gabriel Bocksang, “la igualdad en los procedimientos administrativos comprende una afirmación básica: sus disposiciones son aplicadas igualmente a todos sus destinatarios, sin distinciones ni de carácter textual, ni interpretativas, ni de ninguna otra índole; los distintos resultados luego del transcurso del procedimiento no dependerán de lo preceptuado por su texto, sino que de la adecuación de las circunstancias fácticas a los presupuestos normativos vigentes”³¹.

Deben evitarse privilegios o excepciones para unos y otros reclamantes en contra de una RCA, debiendo la autoridad administrativa y judicial, obrar con objetividad e imparcialidad, generando los incentivos correctos, dentro del marco legal, para que ello ocurra de manera ecuánime. Debe asegurarse, como indica Roberto Dromi, “a los cointerésados y contrainterésados una participación útil en el procedimiento. El principio de igualdad supone un tratamiento igual para situaciones iguales”³².

En efecto, quienes participan del proceso de participación ciudadana tienen un plazo para participar y hacer observaciones (veinte o sesenta días dependiendo de la vía de eva-

³¹ Gabriel Bocksang, *El procedimiento administrativo chileno. Estudio analítico y sistemático de coherencia* (Santiago: Editorial Lexis Nexis, 2006), 28.

³² Roberto Dromi, *El procedimiento administrativo* (Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1999), 64.

luación ambiental). Posteriormente, si sus observaciones no son debidamente consideradas, disponen de un plazo de treinta días para reclamar ante el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, según corresponda. Luego, en caso de que su reclamación administrativa sea rechazada o no acogida totalmente, puede reclamarse dentro del plazo de treinta días ante el Tribunal Ambiental competente. El mismo derecho tiene el titular del proyecto si su proyecto es rechazado o aprobado con condiciones o exigencias desproporcionadas o carentes de razonabilidad.

Sin embargo, puede ocurrir que terceros ajenos al procedimiento, es decir, que no participaron del proceso de participación ciudadana durante la evaluación ambiental del proyecto o actividad, soliciten, ante el órgano que calificó el proyecto o actividad, que la RCA sea invalidada. Para ello, cuentan con un plazo para solicitar la invalidación que, según lo dispuesto recientemente por la Corte Suprema³³, puede extenderse hasta un día antes de los dos años de dictada la RCA, no estando, además, vinculados, como los observantes de la participación ciudadana, a las observaciones hechas al proceso de evaluación.

Esta desigualdad en cuanto a los plazos para reclamar administrativamente o solicitar la invalidación, sumado además a la amplitud de materias que pueden ser invocadas en la solicitud de invalidación y a un procedimiento diferenciado en ambos casos, no solo puede desincentivar la participación ciudadana en los proyectos, sino además genera una desigualdad respecto de los reclamantes que, precisamente, esta regla de clausura o excepción del artículo 17 N° 8 pretende evitar. Al limitar el ejercicio de la potestad invalidatoria en razón de la regla analizada, se logra, también, limitar fuertemente el poder de autotutela, no pudiéndose invalidar la RCA sobre la base de reclamaciones rechazadas o acogidas en sede administrativa o judicial, confirmando esa decisión a aquellos que sí ejercieron sus acciones en tiempo y forma, garantizando que esas decisiones tienen una trascendencia que vincula a la administración, no pudiendo ser interferida posteriormente.

Lo expuesto permite que no existan privilegios o beneficios adicionales para aquellos que, habiéndose marginado del proceso de participación ciudadana, puedan, posteriormente, revisar las decisiones administrativas que otros, en una etapa temprana, decidieron activar y promover.

Esas decisiones, cualquiera que estas sean, deben tener una firmeza que el legislador, pese a la generalidad de la disposición, quiso garantizar en la disposición final del artículo 17 N° 8, hecho que no de no respetarse, al margen de la seguridad jurídica y de la confianza legítima, pone a los reclamantes en posiciones jurídicas diferenciadas respecto de la impugnación de un mismo acto administrativo horadando la legitimidad de la decisión administrativa y judicial firme, haciendo reversibles, situaciones consolidadas que deben gozar no solo de una presunción de legalidad, sino además, de una mínima estabilidad.

³³ Corte Suprema. Rol N° 31.176-2016. 25 de julio de 2017.

2.7.3. Debe evitarse la concurrencia de impugnaciones paralelas cuyos fundamentos y pretensiones coincidan con la solicitud del ejercicio de la potestad invalidatoria

Aun cuando la impugnación de una RCA mediante los recursos especiales y el ejercicio de la potestad invalidatoria constituyen mecanismos de revisión de un acto administrativo, tienen, como ya expusimos, una naturaleza distinta. Los recursos buscan confirmar, modificar o revocar un acto administrativo en relación a un derecho subjetivo de carácter público. Por su parte, la invalidación, considerando la naturaleza de orden público que lleva envuelta, tiene por finalidad sanear una anomalía jurídica que produce o puede producir la ineficacia del acto administrativo en el ordenamiento jurídico.

En esos términos, habiendo recursos especiales expresamente contemplados en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, advertimos que no se observan motivos que justifiquen una concurrencia de acciones paralelas o sucesivas, ya sea mediante la interposición de recursos de reclamación o mediante la solicitud de invalidación, que haga necesario revisar no una, sino varias veces la RCA al mismo tiempo o sucesivamente, salvo excepciones que a continuación se describen.

De esta manera, estando cubierto el SEIA mediante un sistema recursivo especial, la regla de clausura comentada viene a confirmar lo anterior. De otro modo: al disponerse una exclusión de la potestad invalidatoria si los recursos administrativos y judiciales fueron resueltos o vencieron los plazos para interponerlos, con ello no se hace más que reconocer la primacía que tiene la vía especial para impugnar una RCA, evitando así la duplicidad o concurrencia de acciones paralelas o sucesivas.

Esto último lo ha reconocido la Corte Suprema en el fallo del proyecto Ruta de la fruta. Por su parte, lo mismo ha reconocido el Segundo Tribunal Ambiental parcialmente y con ciertas incongruencias tanto en los proyectos Ferrocarriles del Estado, Plantel de Cerros Quebrada Honda y en Línea de Transmisión Tolpán Mulchén, ya indicados.

En este el último caso, el tribunal reconoció la prevalencia de la vía especial por sobre la general, al disponer que “[...] si desconociera la prevalencia del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300 ante la denominada invalidación ambiental, se verían afectados diversos principios relacionados entre sí, en particular, los de economía procesal, concentración, congruencia y seguridad jurídica”, añadiendo que “[...] la existencia de un régimen recursivo –que exige el agotamiento previo de la vía administrativa– responde a una determinada lógica institucional que, en el contexto del SEIA, apunta a una revisión administrativa con posibilidad de una revisión judicial posterior. En este sentido, todos los principios mencionados, en conjunto, exigen y refuerzan la idea de hacer prevalecer la vía específica antes que la general, evitando con ello la posibilidad de decisiones contradictorias.

La proliferación de vías recursivas paralelas –administrativas y judiciales– donde se discuten fundamentalmente las mismas pretensiones, contradice dichos principios”³⁴.

Pues bien, esto es lo que debe evitarse, que las mismas pretensiones, sean estas formuladas por las mismas personas o por otras distintas personas, bajo modalidades diferentes (reclamación e invalidación) se ventilen simultánea o sucesivamente. Más aún si, habiendo recursos de reclamación resueltos y no controvertidos judicialmente, que resuelven los mismos aspectos que la invalidación objeto, como de hecho ocurrió en Línea de Transmisión Tolpán Mulchén, están firmes o han producido estado, pues respecto de ellos ya no procede recurso alguno.

Esto debe evitarse, ya que si bien la disposición final del artículo 17 N° 8 es genérica tampoco está dispuesta al azar; sino que tiene un sentido y por lo tanto debe evitarse que una elección deliberadamente estratégica busque este efecto. La concurrencia de acciones debe evitar un uso indebido y desleal de la jurisdicción ambiental, ofreciendo la regla que hemos comentado al menos un criterio de coordinación que debiese ser reconocido. Sin perjuicio de la generalidad de la regla en su texto y articulación jurisprudencial en el último tiempo, debe evitarse que su contenido sea controversial, al menos en la mayor cantidad de casos. La redundancia o concurrencia de acciones de esta naturaleza facilita las respuestas contradictorias y, por tanto, necesariamente aumentan las áreas de indeterminación sobre el régimen recursivo.

Cuando ya ha sido resuelto un recurso de reclamación a nivel administrativo –en la medida que no se hayan interpuestos recursos posteriores– o a nivel judicial, estando firme y ejecutoriada la sentencia, se excluye la potestad invalidatoria ya que “[...] la estabilidad del acto creador de derechos alcanza a toda la administración, en el doble sentido de que el acto administrativo de cualquier órgano o ente administrativo puede hacer cosa juzgada administrativa sea un ente autárquico, empresa del Estado, etcétera..”, no pudiendo “[...] ser revocado por el mismo órgano que lo dictó ni tampoco por un órgano administrativo superior; en otras palabras, que la limitación a la facultad de revocar, modificar o sustituir un acto no sólo [sic] alcanza al órgano o ente emisor del mismo, sino a toda la administración”³⁵. Llega un punto en el que, ya interpuestos y resueltos los recursos administrativos, habiendo transcurrido los plazos para su impugnación, se genera una determinación de instancia que causa la estabilidad del acto firme, que debe ser mantenida respecto de todos los interesados en el procedimiento. Eso es lo que busca la norma analizada.

Sin perjuicio que respecto de una solicitud de invalidación puede no existir una triple identidad como para configurar una cosa juzgada administrativa, al ser personas distintas las que solicitan la invalidación, el que exista un pronunciamiento efectuado por el

³⁴ Considerando decimoctavo.

³⁵ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Primera Edición (Buenos Aires, FDA, 2013), 267.

mismo organismo y respecto a las mismas materias configura los elementos suficientes para dar por establecida la litispendencia por conexidad, por cuanto ya existe un pronunciamiento de fondo sobre esta materia efectuado por el organismo competente. Siendo que la RCA y el procedimiento administrativo de reclamación a su respecto son de libre acceso público, nada obsta a que los interesados en el procedimiento puedan conocer las razones de fondo para el rechazo del recurso.

Incluso trascendiendo la discusión sobre la naturaleza subjetiva u objetiva del interés colectivo ambiental, es del caso indicar que el interés tutelado, desde un punto de vista material, se ve plenamente protegido al existir una resolución que se pronuncia sobre el fondo, especialmente si los recursos administrativos y judiciales ya lo hicieron sobre aspectos que ya trascienden el mero interés subjetivo de una reclamación, como lo puede ser la vía de ingreso de un proyecto, si hubo una infracción normativa o si la decisión fue o no motivada. Esa decisión, si está firme, tiene un efecto expansivo que debe ser reconocido.

En otras palabras, como bien indica la doctrina española, “las razones que justifican el que los actos sean recurribles son fundamentalmente dos: una, la ya apuntada de la tutela de derechos e intereses legítimos, que en la práctica acaba siendo la más relevante, y otra el respeto a la legalidad objetiva, pues a través de los recursos se realiza un control de legalidad de los actos. Pero estas dos poderosas razones no llegan a justificar que los actos estén permanentemente abiertos a un posible recurso; si ello fuera así se socavaría la seguridad jurídica en la que se fundamentan los propios derechos e intereses legítimos y el tráfico jurídico”³⁶.

Por todo lo anterior, es totalmente atendible, más allá de criterios subjetivos, para efectos de determinar la regla de clausura analizada, que se atienda a las materias tratadas. Es decir, si estas ya fueron resueltas de manera definitiva, ya sea en el ámbito administrativo o judicial, la potestad invalidatoria no podrá ser ejercida respecto de dichas materias, excluyéndola e impidiendo su ejercicio, al menos en los ámbitos respecto de los cuales ya hubo un pronunciamiento de fondo que se encuentre firme.

2.7.4. Debe fomentarse la participación ciudadana y generarse incentivos adecuados para la contribución que puedan hacer las personas a la evaluación ambiental de proyectos o actividades

La participación ciudadana es un pilar fundamental de toda la gestión ambiental, especialmente en el caso del SEIA. Ella permite, muchas veces, mejorar los proyectos o actividades evaluadas, influyendo positiva y decididamente en la calificación que finalmente se adopte. Al tener la autoridad que considerar las observaciones ciudadanas en los fundamentos de la RCA, ello además permite conocer las razones que se pudieron haber tenido para

³⁶ José Esteve, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Sexta Edición (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2016), 230.

considerar o descartar adecuadamente una observación respecto de un proyecto o actividad. Permite, de esta forma, integrar en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, visiones técnicas y ciudadanas que pueden, tal vez, no coincidir, pero que el SEA, como administrador del SEIA, debe canalizar institucionalmente.

Por tanto, informándose adecuadamente las personas, luego pueden opinar responsablemente respecto de un proyecto o actividad. Así, los ciudadanos cooperan con la Administración del Estado en la evaluación ambiental de un proyecto o actividad, permitiendo concretizar el principio de la justicia ambiental, reconociendo, como lo dispone el mensaje de la Ley N° 19.300 “la concurrencia de todos los afectados en la problemática”³⁷. Todo lo anterior, como sostiene Camilo Mirosevic, “[...] permite reducir las probabilidades de judicialización de los conflictos, pues propicia su solución en una fase anterior. Además, permite reforzar la confianza al interior de la comunidad afectada y contribuye a la concientización de la ciudadanía sobre las cuestiones ambientales”³⁸.

Este derecho, además, puede siempre ejercerse en el caso de los EIA y en el caso de las DIAs, en caso que se trate de un proyecto o actividad con carga ambiental y que se cumplan los requisitos del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, pudiendo cualquier persona natural o jurídica hacer observaciones dentro del plazo dispuesto para ello.

Más allá de las adicionales consideraciones que pueden hacerse respecto de la participación ciudadana en el SEIA, lo concreto es que, como ya se señaló, quienes participan de esta instancia tienen la posibilidad de reclamar administrativa y judicialmente, según corresponda, si sus observaciones no fueron debidamente consideradas, pudiendo hacer efectivas las acciones especiales que la Ley N° 19.300 y 20.600 contemplan. En consecuencia, participar del proceso de participación ciudadana genera derechos que se extienden más allá de la mera participación u observación al proyecto o actividad, pudiendo controlar tanto la Administración como la Judicatura, las consideraciones que se han hecho de ella.

Por eso, si al no participar de un proceso de participación ciudadana, pudiendo haberlo hecho, la persona natural o jurídica decide posteriormente igualmente pedir que la Administración del Estado ejerza su potestad invalidatoria en el caso de una RCA específica y determinada, pudiendo igualmente agotar la vía administrativa y luego reclamar judicialmente, los incentivos para fortalecer los procesos participativos en el SEIA pierden su eficacia, más aun si quienes al hacerlo cuentan con más plazo para ello y ninguna limitación en cuanto a los aspectos a denunciar como contrarios a derecho.

Por esta razón, la norma de clausura para el ejercicio de esta potestad cumple también un rol en orden a incentivar la participación ciudadana y en consecuencia, al limitar una impugnación al margen del procedimiento, en la que de coincidir las pretensiones en

³⁷ Mensaje del Ejecutivo N° 387-324 del Proyecto de ley sobre bases generales del medio ambiente.

³⁸ Camilo Mirosevic, «La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVI, 1° Semestre, (2011): 286.

uno y otro caso (reclamación y solicitud de invalidación) debe estarse al objetivo de la norma analizada y a la naturaleza erga omnes y no relativa de la resolución que resuelve los recursos especiales, para desestimar el ejercicio de esta potestad.

2.8. Criterios propuestos

En el marco de las consideraciones que se han venido analizando en el acápite precedente, surge razonablemente un orden lógico que permite visualizar los diferentes casos en que puede encontrarse el usuario del sistema y si, para cada uno de ellos, se considera procedente la utilización de la potestad invalidaría por parte de la administración.

Ello permitirá contar con ciertos criterios con el objeto de concretizar las ideas previamente expuestas. La siguiente tabla pretende, a partir de lo expuesto y de los criterios que la propia jurisprudencia de los tribunales ambientales ha ido asentando, sintetizar las situaciones posibles en el marco de una Declaración de Impacto Ambiental, donde no siempre se da lugar a un proceso de participación ciudadana, pero que la aplicación de la regla analizada pudiera aplicarse de la siguiente manera:

Criterios de procedencia de la potestad invalidatoria en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	
Declaraciones de Impacto Ambiental	
Escenarios posibles	Procedencia para ejercer la potestad de invalidación
1. Sin proceso PAC, sin recursos judiciales (generales o especiales).	Sí, siempre.
2. Sin proceso PAC, con recursos judiciales de carácter general.	Sí, solo respecto de materias no recurridas o resueltas por la vía judicial general.
3. Con proceso PAC, pero sin participación efectiva y con recursos judiciales de carácter general.	Sí, solo respecto de materias no recurridas o resueltas por vía general.
4. DIA con proceso PAC y con participación efectiva. Con recursos administrativos especiales (ley N° 19300), no judiciales.	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas de manera definitiva.
5. DIA con proceso PAC y con participación efectiva. Con recursos judiciales especiales.	- Quien participó y reclamó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas de manera definitiva.
6. DIA con proceso PAC y con participación efectiva. Con recursos judiciales (generales), no administrativos (Ley N° 19.300).	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas de manera definitiva.

Por su parte, la tabla que se incorpora a continuación, en función de los criterios expuestos y lo resuelto por la jurisprudencia ambiental de los últimos años, ejemplifica las situaciones posibles en el marco de un Estudio de Impacto Ambiental, donde siempre hay lugar a un proceso de participación ciudadana reglada en el mismo procedimiento de evaluación.

Criterios de procedencia de la potestad invalidatoria en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	
Estudios de Impacto Ambiental	
Escenarios posibles	Procedencia para ejercer la potestad de invalidación
1. Con participación y con recursos judiciales (generales) y administrativos (Ley N° 19.300)	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas de manera definitiva.
2. Con participación y con recursos judiciales (generales). Sin recursos administrativos (Ley N° 19.300)	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas definitivamente. .
3. Con participación y con recursos administrativos (Ley N° 19.300). Sin recursos judiciales (generales)	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas de manera definitiva.
4. Con participación y con recursos judiciales especiales. Con recursos judiciales generales.	- Quien participó en proceso PAC: No. - Quien no participo en proceso PAC: Solo respecto de materias no reclamadas o resueltas definitivamente.

Conclusiones

Considerando lo expuesto, la norma analizada cumple una función de importancia que si bien el legislador no precisó adecuadamente en cuanto a su extensión y límites, sí presenta una utilidad práctica que debe ser cuidadosamente analizada en el caso concreto, tal como hemos expuesto en la parte final de este trabajo.

Habiendo el legislador privilegiado las acciones especiales por sobre las generales en el SEIA, ha quedado en evidencia que el acceso a la justicia ambiental esté plenamente garantizado. Por tanto, el hecho que la norma analizada constituya un límite en ciertos y determinados casos al ejercicio de la potestad invalidatoria, ella tiene un sentido y una finalidad que debe ser reconocida, tal como este trabajo en base a diversos criterios jurisprudenciales ha propuesto.

Ante esta situación, el desafío estará dado por la aplicación que los tribunales de justicia realicen de esta norma en plena armonía con los principios que la infunden, consti-

tuyendo, las situaciones descritas anteriormente, un punto de partida desde donde poder analizar su aplicabilidad de manera estable y justa en el tiempo.

Bibliografía

- Bermúdez, Jorge. «Administración y jurisdicción ambiental: La institucionalidad ambiental frente al nuevo contencioso – administrativo», en *La Nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno, IX Jornadas de Derecho Administrativo*. Editado por Juan Carlos Ferrada, Coordinador, 485-511. Santiago: Legal Publishing – Thomson Reuters, 2012.
- Bermúdez, Jorge. *Derecho administrativo general*. Tercera Edición Actualizada. Santiago: Legal Publishing Thomson Reuters, 2014.
- Bocksang, Gabriel Boo. *El procedimiento administrativo chileno. Estudio analítico y sistemático de coherencia*. Santiago: Editorial Lexis Nexis, 2006.
- Cordero, Luis. *Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la corte está revolucionando la regulación ambiental?* Santiago: Universidad Diego Portales, 2012.
- Cordero, Luis. *Lecciones de derecho administrativo*. Colección Tratados y Manuales. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- Dromi, Roberto. *El procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1999.
- Esteve, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. España: Editorial Marcial Pons, 2016.
- Fernandois, Arturo y Teresita Chubretovic. «El Recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia post institucionalidad ambiental (2010-2015)». *Revista Chilena del Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile*, Vol. 43 N° 1 (2016): 61-90.
- Ferrada, Juan Carlos. *La potestad invalidatoria de los órganos de la administración del Estado*. Santiago: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 2007.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Primera edición. Buenos Aires: FDA, 2013.
- Guerra, Felipe. «Redundancia jurisdiccional como estrategia en ámbitos conflictivos del contencioso-administrativo en Chile». *Revista de Derecho, Universidad Austral*, Vol. XXX N° 1 (2017): 153-177.
- Jara, Jaime. *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia*. Santiago: Editorial Libromar, 2004.
- Lara, José Luis y Gonzalo Guerrero. «Aspectos Críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia». *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*, N° 1 (2011): 17-44.
- Letelier, Raúl. «Un mal día no es eterno: seis alcances en materia de invalidación y nulidad de los actos administrativos». *Revista de Derecho, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 212, Volumen II, Año LXX (2002): 692-730.
- Millar, Javier. «La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional: procedencia, alcance y limitaciones». *Revista de Derecho Universidad Austral*, Vol. 14 (2003): 83-97
- Mirosevic, Camilo. «La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417» *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVI, 1° Semestre (2011): 281-323
- Peñalver I Cabré, Alexandre. *La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso – Administrativo, Legitimación y limitaciones económicas*. España: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

Zuñiga, Francisco. «A propósito de la muerte o agonía del recurso de protección ambiental». *Revista de Derecho – Escuela de Postgrado N° 7, Universidad de Chile* (2015): 15-42.

Jurisprudencia judicial

Corte Suprema. Rol N° 4658-1996. 19 de marzo de 1997.
Corte Suprema. Rol N° 7451-2013. 26 de junio de 2014.
Corte Suprema. Rol N° 16.263-2015. 16 de agosto de 2016.
Corte Suprema. Rol N° 31.176-2016. 25 de julio de 2017.
Corte Suprema. Rol N° 73.800-2016. 21 de agosto de 2017.
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-34-2014. 2 de julio de 2015.
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-53-2014. 26 de agosto de 2015.
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-35-2014. 19 de febrero de 2016.
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-96-2016. 25 de abril de 2017.
Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017.

Jurisprudencia administrativa

Contraloría General de la República. Dictamen N° 51775. 14 de agosto de 2013.

Otras fuentes

Convenio de Aarhus, 25 de junio 1998.
Cordero, Luis «Nuevamente la invalidación ambiental». *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017, acceso el 28 de agosto de 2017. <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>.
Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y del Desarrollo, junio 1992.
Historia de la Ley N° 20.600, Biblioteca del Congreso Nacional.
Mensaje del Ejecutivo N° 387-324 del Proyecto de ley sobre bases generales del medio ambiente.
Resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. 28 de julio de 2006. Resolución Bélgica ACCC/C/2005/11.
Resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. 29 de abril de 2008. Dinamarca ACCC/C/2006/18.
Resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. 14 de abril de 2011. Unión Europea ACCC/C/2008/32.

Recibido: 31 de agosto de 2017

Aceptado: 12 de octubre de 2017

Filiación institucional del autor:
Edesio Carrasco, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.