

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Latorre, señora Allende, y señores Huenchumilla, Núñez y Quintana, que modifica la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, con el objeto de incorporar un reclamo de ilegalidad para impugnar los actos administrativos de carácter ambiental que indica.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY.

Se propone instaurar una vía de impugnación jurisdiccional general respecto de las Resoluciones de Calificación Ambiental ("RCA") que no han sido objeto de una reclamación administrativa previa, ya sea porque no disponen de un período de participación ciudadana en su proceso de evaluación ambiental o respecto de aquellos procesos que, disponiendo de participación ciudadana, las personas naturales o jurídicas directamente afectadas no han formulado observaciones ni han ejercido las reclamaciones previstas en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N°19.300. Adicionalmente, se instaura en esta propuesta una vía de reclamación judicial general respecto de los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental. Lo expuesto, a fin de estandarizar una vía de reclamación judicial residual en contra de las RCA o los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, por parte de los directamente afectados, otorgando certeza jurídica respecto de la oportunidad, exigencias y ámbito de aplicación en la interposición de este tipo de acciones jurisdiccionales.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY.

La normativa ambiental vigente dispone del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("*SEIA*"), instrumento de gestión ambiental administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental ("*SEA*"), que cumple la finalidad de evaluar ambientalmente aquellos proyectos o actividades que se tipifican en el artículo 10 de la Ley N°19.300, de "*Bases Generales del Medio Ambiente*" ("*Ley N°19.300*"). La Ley N°19.300, a su vez, considera que estos proyectos o actividades deberán ingresar al SEIA a través de una Declaración ("*DIA*") o de un Estudio de Impacto Ambiental ("*EIA*"), en la medida que se identifiquen en su evaluación alguno de los efectos, características o circunstancias definidos en el artículo 11 de la misma Ley.

Dicha regulación mandata al SEA a establecer mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación ambiental, de conformidad con el artículo 26 de la Ley N°19.300. Para tales efectos, la tramitación ambiental de los EIA establece un período para que cualquier persona, natural o jurídica, pueda formular observaciones al proyecto o actividad. Si durante

el procedimiento de evaluación el EIA hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana. No obstante, para el caso de las DIA, la apertura de un período de participación ciudadana es facultativo para la autoridad, y resulta aplicable sólo para aquellos proyectos o actividades que generen "*cargas ambientales*" para las comunidades próximas¹. Lo anterior, siempre y cuando lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas por el proyecto o actividad.

El período de participación ciudadana descrito precedentemente tiene directa incidencia respecto del sistema recursivo jurisdiccional que dispone la Ley N°20.600, que "*Crea Los Tribunales Ambientales*" ("*Ley N°20.600*"), para impugnar las Resoluciones de Calificación Ambiental, lo cual ha derivado en un problema de acceso a la justicia que la jurisprudencia ha debido abordar de diferentes formas según las circunstancias de cada caso. De acuerdo con el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 establece que los Tribunales Ambientales del país son competentes para conocer de las reclamaciones judiciales que interponga:

"cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley" (el destacado es nuestro).

Conforme esta norma, sólo procederá un recurso de reclamación judicial en contra de una RCA, que sea promovido por una persona natural o jurídica distinta al titular del proyecto ante los Tribunales Ambientales, cuando concurran los siguientes requisitos copulativos: (1) La RCA debe disponer de una etapa de participación ciudadana en su procedimiento de evaluación ambiental; (2) La persona natural o jurídica que interpone la acción judicial ha formulado originalmente observaciones en el período dispuesto en el proceso de evaluación ambiental y estas no han sido debidamente consideradas por la autoridad ambiental; (3) quien ha efectuado tales observaciones ha interpuesto un recurso de reclamación administrativa que ha sido rechazado (total o parcialmente) por parte del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del SEA, según se trate de EIA o DIA, respectivamente.

¹ El Decreto Supremo N°40/2012, en su artículo 94, define cargas ambientales como "*aquellos proyectos o actividades que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación. Se considera que generan cargas ambientales los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1, b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 de este Reglamento o que contengan partes, obras o acciones a las que apliquen dichas tipologías, así como cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros*".

Advirtiendo que las exigencias señaladas pueden constituir una restricción a la garantía de acceso a la justicia respecto de los directamente afectados por una RCA², y en consonancia con el interés del legislador "*de dotar [de una acción judicial] a terceros afectados por el acto y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental*"³, se originó una línea jurisprudencial en orden a admitir la posibilidad de impugnar las RCA en base al numeral 8, del artículo 17 de la Ley N°20.600, el cual regula la posibilidad de interponer una reclamación judicial "*en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental*"⁴. Conforme la posición jurisprudencial expuesta -denominada por nuestra doctrina como "*invalidación impropia*"-, se admitiría la posibilidad de que terceros ajenos al proceso de evaluación ambiental, puedan impugnar las RCA, previo procedimiento de invalidación administrativa motivado en el numeral 8, del artículo 17 de la Ley N°20.600⁵. Esta jurisprudencia justifica un plazo de 30 días para la interposición de este recurso invalidatorio en consideración a la aplicación general de plazos dispuesta para la interposición de reclamaciones administrativas prevista en la Ley N°19.300.

No obstante, se observa una disparidad de criterios jurisprudenciales respecto de la tendencia antes

² En este sentido, Harris Moya sostiene que, conforme el artículo 53 de la Ley N°19.880, "El interesado podía solicitar a la administración la invalidación de un acto en el plazo de dos años desde su notificación o publicación. Sin embargo, si tal solicitud era rechazada, no sería susceptible de impugnación. Lo impediría una interpretación a contrario del art. 53 de la Ley N°19.880, que requiere, para abrir el proceso contencioso, de un acto invalidatorio (es decir, favorable a la solicitud de invalidación). En efecto, si la decisión hubiera sido negativa a dicha solicitud, ningún acto invalidatorio habría sido dictado, impidiendo entonces la impugnación ante el juez. [...] Esta solución será objeto de una jurisprudencia constante, con la sola excepción del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales [...]. La interpretación de la Corte Suprema de esta disposición marcará un giro que permitirá configurar una verdadera invalidación impropia (o invalidación recurso), para así limitar las restricciones del acceso que consagre, en principio, la Ley sobre los Tribunales Ambientales. Harris Moya, Pedro (2020). "Comentario de Jurisprudencia La invalidación administrativa mixta", Revista Derecho Universidad de Concepción, p. 378- 379.

³ Esta noción se origina con la prevención del Ministro Sr. Pierry, conforme el cual sostiene: "*Esta interpretación sin embargo se contradice con la historia de la ley, ya que lo que el legislador ha querido es dotar a terceros afectados por el acto, y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental, de un verdadero recurso. Si bien la ley no debió utilizar el término "invalidación" para referirse a este recurso, pues se presta a confusión atendido lo señalado en el párrafo anterior, no es menos cierto que la intención fue establecer un recurso no sólo para el afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada*". Excm. Corte Suprema, Sentencia de fecha 22 de abril de 2015, causa Rol N°23.000-2014.

⁴ Dicha norma define "acto administrativo de carácter ambiental" como "*toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos*". Siguiendo a Luis Cordero, "*La tesis central del Congreso, al establecer una norma de este tipo, fue transformar a la invalidación en una especie de reclamo de ilegalidad general, con agotamiento de la vía administrativa previa, para todas aquellas hipótesis en que no existiera un medio de impugnación regulado para actos administrativos ambientales vinculados a un instrumento de gestión ambiental, que permitiera por esa vía acceder a una jurisdicción contenciosa especial como la que se creaba*". Cordero Vega, Luis. "*Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia*", en "El Mercurio Legal", 30 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?id=903881&Path=/0D/CA/> [visitado el 27 de julio de 2023].

⁵ Excm. Corte Suprema, sentencia de 6 de julio de 2017, causa Rol N°45807-2016; Excm. Corte Suprema, sentencia de 25 de julio de 2017, causa Rol N°31176-2016. En este sentido, Cordero Vega sostiene "*los cambios Jurisprudenciales de este mes en materia de invalidación ambiental, con efectos también para la invalidación general de los actos administrativos, sacrifican cuestiones elementales del sistema de Derecho administrativo que los jueces deben tener en consideración cuando deciden resolver asuntos de este tipo. La invalidación es un mecanismo de revisión de oficio de los actos administrativos —que al igual que en el derecho comparado— debe estar reservado conceptualmente para los vicios más serios. Como Chile carece de un sistema sensato de regulación de nulidades de actos administrativos, pareciera que todos los vicios pesan lo mismo y todos los medios de impugnación, en consecuencia, terminan aparentemente siendo válidos. Por eso la Corte sistemáticamente ha sostenido que la invalidación no es recurso, sino un medio de revisión de oficio extraordinario. Sin embargo, la forma y modo en que se estableció la invalidación ambiental supuso el reconocimiento de un medio de impugnación, un recurso administrativo (de ahí la condición de impropia de esta solicitud de invalidación) y el agotamiento de la vía administrativa para recurrir al tribunal contencioso administrativo especial (el tribunal ambiental). Las categorías de ambos tipos de invalidación, por lo tanto, son distintas. Suponer su equivalencia es un error de lógica, que como tal conlleva superponer criterios de decisión que tienen consecuencias completamente distintas a las pretendidas normativamente. Pero además la Corte, al cambiar la naturaleza misma del plazo de caducidad a uno simplemente procedimental, termino por alterar el régimen de revisión de los actos administrativos, utilizando finalmente el mismo razonamiento sobre el cual ha descansado la crítica a la invalidación impropia: el de un simple decisionismo judicial. Es quizá en este ámbito, en donde los efectos pueden ser más severos, porque cuestiona directamente la esencia del plazo legal establecido en el art. 53 LBPA, respecto del cual, hasta ahora, existía consenso en la doctrina y la jurisprudencia.*" Cordero, Luis, "Nuevamente la invalidación ambiental", El Mercurio Legal, 28 de julio de 2017.

mencionada, que se refiere a la legitimidad que detentan los directamente afectados por una autorización ambiental, como también sobre los plazos de interposición de la invalidación administrativa o recurso invalidatorio. En este sentido, se ha admitido que terceros que han participado del proceso de evaluación ambiental, también puedan impugnar judicialmente la RCA, previa invalidación administrativa⁶. En cuanto al plazo, se han admitido la aplicación del plazo de dos años que dispone expresamente el artículo 53 de la Ley N°19.880, o incluso su extensión, bajo dos interpretaciones distintas, a saber: (1) Que el plazo de dos años puede ampliarse conforme el artículo 26 de la Ley N°19.880, en caso que el Servicio de Evaluación Ambiental no se haya pronunciado sobre la solicitud interpuesta dentro del período indicado⁷; (2.) Que el plazo de dos años dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°19.880 no es un plazo de caducidad, sino que de prescripción y, por tanto, procede la suspensión del plazo desde que se solicita o inicia el procedimiento invalidatorio⁸.

Conforme lo antes expuestos, este Proyecto de Ley viene a regular la invalidación administrativa prevista en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, a través de la incorporación de un reclamo de ilegalidad de carácter general, en contra de los permisos y pronunciamientos de carácter ambiental, además de los instrumentos de gestión ambiental (como es el caso de las RCA). Lo anterior, permitirá estandarizar las vías de reclamación judicial en contra de las RCA por parte de los directamente afectados, otorgando certeza jurídica respecto de la oportunidad, exigencias y ámbito de aplicación de este tipo de acciones jurisdiccionales.

III. PROYECTO DE LEY.

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

- 1) Modifícase el artículo 17, numeral 8, en el siguiente sentido:
 - a. Elimínese del inciso primero del numeral 8 la frase "*procedimiento administrativo de invalidación*", e incorpórese en su reemplazo "*reclamo de ilegalidad interpuesto en contra*".
 - b. Intercálese en el inciso primero del numeral 8, entre la palabra "*acción*" y "*será*", la palabra "*judicial*", y entre la palabra "*resolución*" y el punto aparte la frase "*que resuelva el reclamo de ilegalidad*".

⁶ Ib. Id.

⁷ Excma. Corte Suprema, sentencia de 6 de julio de 2017, causa Rol N°45807-2016; Excma. Corte Suprema, sentencia de 25 de julio de 2017, causa Rol N°31176-2016.

⁸ Prevención del Ministro Sr. Muñoz en Excma. Corte Suprema, sentencia de 6 de julio de 2017, causa Rol N°45807-2016; Excma. Corte Suprema, sentencia de 25 de julio de 2017, causa Rol N°31176-2016.

- c. Intercálase en el inciso segundo del numeral 8, entre la palabra "ambiental" y la coma, la frase "*, a uno de los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental referidos en el artículo 8 de la Ley N°19.300, sea que se hubiere otorgado en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o en una instancia sectorial*".
- d. Incorpórese un nuevo inciso tercero del numeral 8, en el siguiente sentido "*Se entenderá por reclamo de ilegalidad, aquel procedimiento administrativo iniciado por el directamente afectado, en contra de un acto administrativo de carácter ambiental. Este reclamo deberá interponerse ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo de carácter ambiental, y dentro del plazo de 30 días administrativos desde la notificación o publicación del acto. El reclamo de ilegalidad tendrá por objeto revisar la legalidad del acto y su invalidación podrá ser total o parcial*".
- e. Elimínese del inciso tercero, que pasará a ser el cuarto, la frase "*Será competente para conocer de esta reclamación*", e incorpórese en su reemplazo "*La resolución que resuelva el reclamo de ilegalidad será siempre impugnabile ante*".
- f. Elimínese del inciso cuarto, que pasará a ser el quinto, la frase "*la potestad invalidatorio del artículo 53 de la Ley N°19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos in que se hayan deducido*", e incorpórese en su reemplazo "*el reclamo de ilegalidad referido en los incisos precedentes*".

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

- a. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la frase "*solicitado la invalidación*", y reemplácese por la siguiente "*interpuesto el reclamo de ilegalidad en sede*".
- b. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la palabra "*el*", ubicada entre la palabra resuelva y procedimiento, y reemplácese por la siguiente "*dicho*".
- c. Elimínese del inciso primero del numeral 7 la frase "*de invalidación*", ubicada entre la palabra administrativo y el punto aparte.