

Santiago, treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.

VISTOS:

El 8 de febrero de 2018, el abogado Juan Alberto Molina Tapia, en representación de la Comunidad Agrícola La Dormida (en adelante también "la reclamante") presidida por Raúl Tapia Delgadillo, interpuso ante el Tribunal reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600") en contra de la Resolución Exenta N° 1.379 de 7 de diciembre de 2017 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.379/2017") del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "Director Ejecutivo del SEA" o "la reclamada").

La Resolución Exenta N° 1.379/2017 declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada por Raúl Tapia Delgadillo, por sí y en representación de la reclamante, en contra de la Resolución Exenta N° 1.608 de 10 de diciembre de 2015 (en adelante, "Resolución de Calificación Ambiental N° 1.608/2015" o "RCA N° 1.608/2015"), dictada por la misma autoridad ambiental, mediante la cual calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del proyecto Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones Polpaico (en adelante también "el proyecto") de la empresa Interchile S.A. (en adelante también "el titular").

El 28 de febrero de 2018, la reclamación fue declarada admisible y se le asignó el rol R N° 173-2018.

I. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN

El proyecto Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones Polpaico consiste en una línea de transmisión eléctrica de alto voltaje (500 kV) en doble circuito de aproximadamente 753 kilómetros y las subestaciones respectivas que permiten su interconexión al Sistema Interconectado Central. El proyecto fue concebido como una sola línea eléctrica entre la subestación Cardones en las

cercanías de Copiapó y la subestación Polpaico en Santiago, subdividida en tres partes: el lote 1 denominado Cardones-Maitencillo, el lote 2 denominado Maitencillo-Pan de Azúcar y el lote 3 denominado Pan de Azúcar-Polpaico. Adicionalmente, el proyecto considera la conexión en 220 kV entre las nuevas subestaciones y las existentes, además de las ampliaciones de estas últimas. Se trata de un proyecto de dimensión interregional que atraviesa las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana.

El titular ingresó el proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"), el 27 de febrero de 2014, por subsumirse en la tipología de líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones del artículo 10 literal b) de la Ley N° 19.300 que Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), y del artículo 3 literales b.1) y b.2) del Decreto Supremo N° 40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "Reglamento del SEIA").

El proyecto se presentó mediante un EIA por generar los efectos, características y circunstancias de los literales b), c), d), e) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Esto es, efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables; reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona; y, alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y los pertenecientes al patrimonio cultural.

Durante su evaluación, el proyecto fue objeto de tres Informes Consolidados de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (en adelante, "ICSARA"), respondidos por el titular mediante tres Adendas. En noviembre de 2015, la Dirección Ejecutiva del SEA dictó el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante, "ICE"), recomendando aprobar el EIA. El 10 de diciembre de ese año, el Director Ejecutivo del SEA dictó la RCA N° 1.608/2015 que calificó favorablemente el proyecto. Asimismo, de acuerdo con la información que consta en la página web del SEIA, la RCA N° 1.608/2015 fue objeto de diversas reclamaciones administrativas de personas que concurrieron al proceso de participación ciudadana (en adelante, "reclamaciones PAC"), presentadas por los respectivos observantes (en adelante, "observantes PAC"), las que no han sido resueltas y cuya tramitación fue suspendida mediante Resolución Exenta N° 700 de 1 de junio de 2016 del Director Ejecutivo del SEA, y cuya paralización fue extendida mediante Resolución Exenta N° 1.364, de 21 de noviembre de 2018, de la misma autoridad.

El 2 de octubre de 2017, Raúl Tapia Delgadillo por sí y en representación de la Comunidad Agrícola La Dormida, presentó una solicitud de invalidación en contra de la RCA N° 1.608/2015. Esencialmente, detalla los siguientes vicios "[...] - *Infracción al artículo 14 ter de la Ley 19.300, en relación con el artículo 31 del Reglamento. El proyecto [...] no debió ser admitido a trámite por no cumplir [...] con contenidos mínimos [...]. - Infracción al artículo 15 bis de la Ley, en relación a los artículos 35 y 36 del Reglamento. Se debió declarar el termino anticipado [...] por carecer de información relevante o esencial no subsanable [...]. - Infracción al artículo 29 de la Ley en relación con el artículo 92 del Reglamento. Se debió abrir una nueva etapa de participación ciudadana [...] se han incorporado aclaraciones [...] que generan modificación sustantiva y esencial [...]. - La RCA [...] no [...] se hace cargo de legislación [...] en relación a la Reserva de la Biosfera La Campana-Peñuelas. - [...] existen efectos que no se reconocen [...] tales como el impacto sobre el valor turístico y sobre el valor ambiental del territorio; [...] - [...] las medidas*

[...] especialmente para la zona de Olmué, son [...] inexistentes o irrisorias [...]".

Además, la solicitud de invalidación explica que parte del proyecto se emplaza en el territorio de la reclamante, dentro de la zona de amortiguación de la Reserva de la Biosfera La Campana Peñuelas (en adelante también, "Reserva de la Biósfera"), donde según su zonificación debieran realizarse actividades compatibles con sus objetivos de conservación. En tal sentido, sostiene que se afecta su vocación ecoturística, mencionando entre otros puntos que "*[...] nuestra comunidad ha devenido en uno de los enclaves más tradicionales de la zona central pues ofrece panoramas naturales fascinantes, así como actividades de trekking, cabalgatas, mountain bike, avistamiento de aves y otras especies de flora y fauna, que sólo en estos lugares se pueden apreciar*".

La solicitud de invalidación de la reclamante fue declarada inadmisibile mediante Resolución Exenta N° 1.379/2017, impugnada en estos autos. En ella la autoridad señala que "*[...] los solicitantes de invalidación, que, a su vez, efectuaron observaciones [...] no interpusieron recurso de reclamación, por lo cual [...] operaría la norma de la clausura dispuesta en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600*". Agregan que "*[...] no es posible asignar la calidad de interesado [...] al solicitante que no ha comprobado el interés preciso afectado por el proyecto calificado ambientalmente favorable. Para acreditar la calidad de directamente afectado, debe existir un interés perjudicado y una relación causal entre aquel y la dictación del acto administrativo respectivo, en este sentido, no es posible apreciar una relación causal entre la solicitud de invalidación y la RCA N° 1608/2015*".

I. DEL PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL

A fojas 5, la Comunidad Agrícola La Dormida interpuso reclamación ante el Tribunal, impugnando la Resolución Exenta N° 1.379/2017. Solicita "*[...] que ésta sea dejada sin efecto y*

se ordene al Director Ejecutivo [...] pronunciarse sobre todas y cada una de las ilegalidades alegadas [...]. En subsidio [...] solicitamos la declaración de nulidad de la Resolución Exenta N° 1608 [...]". En el segundo otrosí, solicita medida cautelar de suspensión de los efectos de la RCA N° 1.608/2015, fundada en el artículo 24 de la Ley N° 20.600. A fojas 56, acompañó documentos. A fojas 57, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar al Director Ejecutivo del SEA de conformidad con la ley, además de rechazar la solicitud de medida cautelar. A su vez, tuvo por acompañados los documentos con citación.

A fojas 62, la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó ampliación de plazo para informar, el que fue concedido mediante resolución de fojas 65. A fojas 68, evacuó informe y acompañó documentos, solicitando "*[...] rechazar en todas sus partes la acción de reclamación [...], por carecer de fundamentos tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condena en costas*". A fojas 93 el Tribunal tuvo por evacuado el informe en tiempo y forma.

A fojas 94, Andrés Moreira Muñoz presentó un informe en calidad de *amicus curiae*, conforme con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 20.600. Al respecto, a fojas 104, el Tribunal solicitó acreditar su idoneidad técnica y profesional mediante documentos, lo que fue cumplido a fojas 110. A fojas 111, el Tribunal tuvo por presentada la opinión del *amicus curiae*.

A fojas 113, la reclamante solicitó medida cautelar de suspensión de los efectos de la RCA N° 1.608/2015, conforme con el artículo 24 de la Ley N° 20.600, acompañando documentos y requiriendo la inspección personal del Tribunal. De lo anterior el Tribunal dio traslado a fojas 128, siendo evacuado a fojas 129 en el sentido de rechazar la medida. A fojas 134, el Tribunal resolvió rechazar la solicitud, así como la visita inspectiva. Ante ello, la reclamante interpuso recurso de reposición con apelación en subsidio, rechazados a fojas 152. A fojas 153, la reclamante solicitó que se decretaran autos en

relación y alegatos. A fojas 155 el Tribunal decretó autos en relación y estableció que la reclamante podría anunciarse para alegar en su oportunidad.

A fojas 156, Julio Inocencio Morales en representación de la Junta de Vecinos Unión Las Palmas, solicitó hacerse parte en calidad de tercero coadyuvante de la reclamante. A fojas 162, se dio traslado de dicha solicitud. A fojas 163, la reclamante solicitó que se fijara audiencia y se procediera a la vista de la causa. A fojas 164, se tuvo presente lo solicitado por la reclamante. A fojas 165, se fijó como fecha para la vista de la causa el jueves 6 de diciembre de 2018, a las 16:30. A fojas 166, se tuvo por evacuado el traslado en rebeldía y se rechazó la solicitud de la Junta de Vecinos Unión las Palmas. Ante ello, esta última presentó recurso de reposición que consta a fojas 169, rechazado a fojas 179.

A fojas 185, Interchile S.A., titular del proyecto, solicitó ser considerado como tercero coadyuvante de la reclamada, lo que fue acogido a fojas 190.

El 6 de diciembre de 2018, se llevó a cabo la vista de la causa con la concurrencia del abogado Juan Alberto Molina Tapia por la reclamante y la abogada Astrid Francke Henríquez por la reclamada. A fojas 188 se encuentra la constancia de haberse realizado la vista de la causa y de haber quedado ésta en estudio a partir de esa fecha.

A fojas 189, la reclamante solicitó medida para mejor resolver consistente en la inspección personal del Tribunal, la que fue rechazada a fojas 191. Luego, a fojas 192, solicitó tener presente diversos antecedentes y reiteró la solicitud de inspección, lo que el Tribunal rechazó a fojas 194.

A fojas 195, la causa quedó en acuerdo.

III. FUNDAMENTOS DE LA RECLAMACIÓN Y DEL INFORME

Conforme a los fundamentos de la reclamación y a las alegaciones y defensas contenidas en el informe de la reclamada, las materias controvertidas en autos son las siguientes:

1. Sobre la Resolución Exenta N° 1.379/2017

A. Sobre la procedencia de hacer uso de la invalidación

La Comunidad Agrícola La Dormida señala que, como persona jurídica, posee la calidad de tercero absoluto en el procedimiento de evaluación del proyecto, ya que no realizó observaciones durante la etapa de participación ciudadana, estando plenamente habilitada para solicitar invalidación en contra de la RCA N° 1.608/2015 y para reclamar judicialmente en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

El Director Ejecutivo del SEA, en cambio, plantea que la invalidación no procedía en contra de la RCA N° 1.608/2015 por no ser conciliable con su régimen recursivo especial de impugnación. Asimismo, argumenta que miembros de la comunidad fueron observantes PAC que no reclamaron por la vía especial, razón por la cual no podían solicitar la invalidación debido a la regla de clausura del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600. A lo anterior agrega que las reclamaciones PAC, cuyo conocimiento está suspendido, desarrollan similares argumentos a los de la solicitud de invalidación, lo que podría generar duplicidad de veredictos si el Tribunal se pronunciara sobre la RCA 1.608/2015.

B. Sobre la calidad de interesada de la solicitante de invalidación a ser acreditada en el examen de admisibilidad y sobre de los límites de la invalidación

La reclamante sostiene que detenta el interés para solicitar la invalidación, al ser titular de derechos protegidos por el

ordenamiento jurídico, directamente afectados por la RCA. Menciona que es una comunidad agrícola integrada por alrededor de 800 comuneros, emplazada en la zona de amortiguación de la Reserva Mundial de la Biósfera Campana Peñuelas, declarada como tal en 1985 por la UNESCO y ampliada el 2008, cuyo núcleo está constituido por el Parque Nacional La Campana y la Reserva Nacional Lago Peñuelas, y en cuya zona de amortiguación se permite el desarrollo de actividades compatibles con objetivos de conservación. Al respecto, argumenta que su territorio se ha vuelto un enclave tradicional de la zona central, ofreciendo paisajes naturales y sectores propicios para la realización de diversas actividades turísticas, que se verían afectadas por el proyecto.

La reclamada, en cambio, sostiene que la reclamante no justifica su interés, limitándose a indicar que cuenta con domicilio y residencia en el área de influencia, sin aportar antecedentes sobre una afectación real relacionada con la RCA 1.608/2015. Además, plantea que la solicitud de invalidación impugna cuestiones de mérito. Finalmente, destaca la buena fe del titular en cuanto a la debida evaluación de su proyecto.

2. Sobre la RCA N° 1.608/2015

En primer lugar, la reclamante sostiene que el Estudio de Impacto Ambiental no incluyó los contenidos mínimos legales, al i) no justificar su localización; ii) no incorporar la Reserva de la Biósfera en la línea de base; iii) no analizar el impacto sobre el valor ambiental del territorio; y, iv) no ofrecer medidas adecuadas. En segundo lugar, señala que, en todo caso, dicha falta de información es relevante, esencial e insubsanable, por lo que debió ponerse término anticipado a la evaluación. En tercer lugar, afirma que debió abrirse una nueva etapa de participación ciudadana, por las modificaciones mediante Adendas a los impactos al paisaje, turismo y valor ambiental del territorio. En cuarto lugar, advierte que el proyecto no cumple la normativa vinculada a la Reserva de la Biósfera. Por último, sostiene que el proyecto no se hace cargo

de los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, especialmente en cuanto al valor ambiental del territorio, el paisaje y el turismo.

El informe de la reclamada, en cambio, no se pronuncia sobre los argumentos de la reclamante vinculados a la RCA N° 1.608/2015.

CONSIDERANDO QUE:

Primero. Conforme a los argumentos de la reclamante, las alegaciones y defensas de la reclamada, y, la presentación del tercero coadyuvante, la parte considerativa de la sentencia comprenderá las siguientes materias para la resolución de la controversia de autos:

- I. Sobre la posibilidad de hacer uso de la invalidación a propósito de la RCA N° 1.608/2015;
 - i. Sobre la procedencia de la invalidación en contra de una RCA y la posibilidad de impugnar judicialmente la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación;
 - ii. Sobre la prevalencia del sistema recursivo especial frente a la invalidación en el contexto del SEIA;
 - iii. Sobre el plazo para solicitar y pronunciarse sobre la invalidación; y,
 - iv. Sobre el caso de autos.
- II. Sobre la calidad de interesada de la solicitante de invalidación a ser acreditada en el examen de admisibilidad;
 - i. Sobre el examen de admisibilidad de una solicitud de invalidación y el análisis del interés del solicitante en dicha oportunidad; y,
 - ii. Sobre el caso de autos.
- III. Sobre los demás argumentos de las partes.

I. Sobre la posibilidad de hacer uso de la invalidación a propósito de la RCA N° 1.608/2015

Segundo. El primer argumento que desarrolla la Comunidad Agrícola La Dormida en su reclamación es que, como persona jurídica, posee la calidad de tercero absoluto en el procedimiento de evaluación del proyecto, ya que no realizó observaciones durante la etapa de participación ciudadana, estando plenamente habilitada para solicitar invalidación en contra de la RCA N° 1.608/2015 y reclamar judicialmente en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Tercero. La reclamada, en cambio, plantea que la invalidación no procede en contra de la RCA N° 1.608/2015, por no ser conciliable con su régimen recursivo especial de impugnación. Agrega que miembros de la Comunidad Agrícola La Dormida fueron observantes PAC que no reclamaron por la vía especial, por lo que no podían solicitar invalidación, debido a la regla de clausura del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que impide invalidar transcurridos los plazos para interponer los recursos especiales sin que se hayan deducido. Detalla que *"Entre los observantes [...] se encuentran don Víctor Alfonso Delgadillo Cabello y la Junta de Vecinos La Dormida [...] quienes además son miembros de la Comunidad Agrícola La Dormida [...]"*, agregando que *"[...] no interpusieron recurso de reclamación dentro del plazo considerado para aquello"*. Finalmente, sostiene que las reclamaciones PAC cuyo conocimiento está suspendido, desarrollan similares argumentos a los de la solicitud de invalidación, por lo que se podría generar duplicidad de veredictos si el Tribunal se pronunciara sobre la RCA N° 1.608/2015 en el caso de autos, lo que infringiría los principios de congruencia, eficiencia, eficacia y debida coordinación.

Cuarto. Para resolver acerca de la posibilidad de hacer uso de la invalidación a propósito de la RCA N° 1.608/2015, el Tribunal se pronunciará: i) sobre la procedencia de la invalidación en contra de una RCA y la posibilidad de impugnar

judicialmente la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación; ii) sobre la prevalencia del sistema recursivo especial frente a la invalidación en el contexto del SEIA; iii) sobre el plazo para solicitar y pronunciarse sobre la invalidación; y, iv) sobre el caso de autos.

i) Sobre la procedencia de la invalidación en contra de una RCA y la posibilidad de impugnar judicialmente la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación

Quinto. La invalidación procede en contra de una RCA, conforme con el artículo 53 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880") y que dispone que "*La autoridad administrativa podrá [...] invalidar los actos contrarios a derecho*", pues se trata de un acto administrativo. A su vez, la resolución que pone término al procedimiento de invalidación en contra de una RCA puede ser impugnada ante el Tribunal Ambiental, conforme con el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que le otorga competencia para conocer las reclamaciones "*[...] en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental*".

Sexto. Así lo ha establecido el Tribunal al señalar "*Que [...] el artículo 17 N° 8 [...] no [...] exige que la resolución reclamada ante este Tribunal [...] corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociada con uno de éstos; sino que exige que ella haya puesto término a un procedimiento administrativo de invalidación recaído sobre un 'acto administrativo de carácter ambiental', que corresponda a uno de dichos instrumentos o se encuentre directamente relacionado con uno de ellos, cuál es precisamente el caso de autos, en el que lo que se impugnó -como se indicó al inicio- es una RCA*" (c. 7°, sentencia de la causa rol R N° 10-2013).

Séptimo. Lo anterior también ha sido dispuesto por la Corte Suprema, al señalar que "*[...] la ley que creó los Tribunales no*

sólo trasladó a éstos todos los asuntos contenciosos administrativos en materia ambiental que se encontraban en la Ley N° 19.300, sino además aprobó una norma -artículo 17 N° 8- que les permite conocer de acciones de impugnación en contra de un acto administrativo ambiental, entre ellos la resolución de calificación ambiental [...]” (c. 7°, sentencia de la causa rol N° 2.892-2014).

Octavo. Finalmente, la posibilidad de reclamar judicialmente de lo resuelto en el procedimiento de invalidación incluye la facultad de impugnar la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación. Como se ha dispuesto, “[...] el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, regula la impugnación del resultado del procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, estableciendo una regla especial y diversa a la del inciso tercero del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Ello, pues permite reclamar del acto que resuelve el procedimiento de invalidación, sea que declare inadmisibile una solicitud, o rechace o acoja la invalidación [...]” (c. 5°, sentencia de la causa rol R N° 99-2016).

ii) Sobre la prevalencia del sistema recursivo especial frente a la invalidación en el contexto del SEIA

Noveno. Si bien la invalidación procede en contra de una RCA, la regulación otorga prevalencia al sistema recursivo especial del titular y de los observantes PAC consagrado en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600, ante la invalidación.

Décimo. En cuanto a los observantes PAC, el artículo 29 de la Ley N° 19.300 establece que “Cualquier persona [...] cuyas observaciones [...] no hubieren sido debidamente consideradas [...] podrá presentar recurso de reclamación [...]” y el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 otorga competencia al Tribunal para “Conocer de las reclamaciones 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 [...]". Luego, el inciso final del numeral octavo de este artículo otorga preminencia al régimen recursivo especial, al establecer que *"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"*.

Undécimo. La primera hipótesis de este inciso impide ejercer la potestad invalidatoria una vez resuelta por sentencia firme y ejecutoriada la reclamación judicial especial del titular u observante PAC, en cuanto a las materias específicas que hayan sido zanjadas en el fondo. Tal como establece la Historia de la Ley N° 20.600, dicha disposición *"[...] busca dar certeza introduciendo la idea de cosa juzgada"* (página 449 de 1.481). Por tanto, la Administración rechazará cualquier solicitud de invalidación de estos actores respecto de tales materias y resolverá en concordancia cualquier requerimiento de invalidación de algún sujeto diverso.

Duodécimo. La segunda hipótesis del inciso impide ejercer la potestad invalidatoria una vez transcurridos los plazos para ejercer los recursos especiales sin que se hayan deducido. Esta prohibición sólo alcanza al ejercicio de la invalidación que soliciten el titular o el observante PAC y que se refiera a materias que podían impugnar por la vía especial. Lo anterior, pues lo que explica esta disposición es la sanción procesal de la preclusión de la vía especial. Por consiguiente, no alcanza a quienes no contaban con tal alternativa. De esta forma, no impide el ejercicio de la potestad invalidatoria a solicitud de un tercero o impulsada de oficio por la Administración.

Decimotercero. Sobre el particular, tampoco resulta lógica la preclusión del derecho a la solicitud de invalidación de una persona distinta a los observantes PAC desde el punto de vista del principio de acceso a la justicia en materia ambiental, conforme con el cual *"c) [...] se deberá velar porque los miembros*

del público que reúnen los criterios eventuales previstos por su derecho interno, puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra de las disposiciones del derecho nacional ambiental" (Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana. Principios Jurídicos Medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable. Santiago. 2018. p. 96).

Decimocuarto. En efecto, la Corte Suprema ha señalado que "*[...] Ligado a lo dicho están los demás derechos, de acceso a la justicia, de tutela judicial efectiva que conduce a que en el proceso de interpretación de normas se prefiera a aquélla que permite el acceso a la jurisdicción [...] Que de lo hasta aquí expuesto se desprende que en el ejercicio de las atribuciones que la ley ha entregado a los jueces no resulta atendible que, en consideración a pruritos meramente formales y a interpretaciones excesivamente rigurosas, se ponga en entredicho garantías de la entidad de la que ocupa este análisis, esto es, el derecho al recurso, en el marco de un debido proceso"* (c. 7° y 8°, sentencia de la causa rol N° 41.044-2016).

Decimoquinto. La prevalencia del régimen recursivo especial se vincula con el reconocimiento e incentivo del principio de participación ciudadana en materia ambiental, una de cuyas expresiones es la posibilidad de realizar observaciones. El mensaje de la Ley N° 19.300, que promueve este principio, establece que "*[...] para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere de la concurrencia de todos los afectados"* y, en cuanto a su cuerpo normativo, el artículo 4 reconoce que "*Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana"*; el artículo 26, que "*Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o al Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones"*, y el

artículo 29, que *"Cualquier persona [...] podrá formular observación [...]"* agregando que si *"[...] no hubieren sido debidamente consideradas [...] podrá presentar recurso de reclamación"*.

Decimosexto. Al respecto, el Tribunal ha señalado que *"[...] la Ley 19.300 fue pionera en establecer el mecanismo de la participación de la comunidad, en el contexto de los instrumentos de gestión ambiental"* (c. 10°, sentencia de la causa rol R N° 157-2016), tal como señala en su Párrafo 3°, artículo 26, en el contexto del Título II *"De los Instrumentos de Gestión Ambiental"*. En efecto, el Mensaje Presidencial del proyecto de ley señala que *"En quinto lugar, el proyecto estable[ce] (sic) el principio participativo. Este principio es de vital importancia en el tema ambiental, puesto que, para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática (...)"* (Historia de la Ley 19.300, p. 17).

Decimoséptimo. Las observaciones ciudadanas, como expresión del principio de participación en materia ambiental, tienen por objeto que la comunidad pueda incidir de manera efectiva en el proyecto sometido a evaluación. Al respecto, se ha señalado que *"a) El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, en el nivel que corresponda. De esta forma, se deberán adoptar medidas para que la participación del público comience al inicio de los procedimientos, es decir, cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real y efectiva"* (cfr. Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana. Principios Jurídicos Medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable. Santiago. 2018, p. 76).

Decimooctavo. Por consiguiente, las observaciones ciudadanas pueden referirse a un amplio aspecto de materias. Ello comprende impactar o influir en el diseño de sus obras -por ejemplo, en el trazado de una línea de transmisión eléctrica-

; en la configuración de medidas de mitigación, compensación o reparación; en la forma de realización de monitoreos, o en otros aspectos. Asimismo, también alcanza a la detección de ilegalidades y arbitrariedades eventuales de los proyectos, tales como la falta de información; la no debida determinación de la línea de base; la falta de reconocimiento o debida descripción de un impacto, o la insuficiencia de medidas, entre otros puntos.

Decimonoveno. En armonía, cuando se impugna la no debida consideración de las observaciones ciudadanas en sede administrativa o judicial, el ente revisor analiza las respuestas, tanto a aquellas observaciones sobre opciones, mejoras o alternativas al proyecto como a las que advierten infracciones al ordenamiento jurídico. Por consiguiente, el estándar de debida motivación exigido a propósito de las respuestas a las observaciones ciudadanas es amplio.

Vigésimo. Al respecto, el Tribunal ha señalado que “[...] *el eje central por el que discurre toda la vía especial de impugnación para quienes han realizado observaciones [...] es la determinación acerca de si ellas han sido o no debidamente consideradas [...]*”. “Que [...] ‘considerar’ las observaciones implica ‘[...] hacerse cargo de la materia observada durante el proceso de evaluación ambiental o, en otras palabras, incorporar al proceso respectivo la preocupación ambiental levantada por el observante, para luego, a la luz de lo anterior, dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía [...]’. Por otra parte, en cuanto a los criterios que se deben seguir al momento de dar respuesta [...] algunos de ellos deben ser: i) completitud y precisión en cada uno de los temas observados; ii) autosuficiencia [...]; iii) claridad en la respuesta [...]; iv) sistematización y edición, evitando alterar las observaciones [...]; y v) independencia de la respuesta entregada por el titular [...]” (c. 25° y 28°, sentencia de la causa rol R N° 86-2015).

Vigésimo primero. Asimismo, el Tribunal ha dispuesto “Que [...] *el análisis se debe extender a todo el procedimiento de*

evaluación [...] y no debe quedar circunscrito [...] a la respuesta [...] en la RCA [...]. Tan importante como la respuesta [...] es el tratamiento que la autoridad les haya dado durante todo el proceso de evaluación [...], donde [...] tiene el deber de incorporar a dicha evaluación, con la mayor antelación posible, las observaciones [...]" (c. 29°, sentencia de la causa rol R N° 86-2015).

Vigésimo segundo. Por el contrario, si bien el procedimiento de invalidación puede referirse a cualquier infracción normativa de la RCA o del procedimiento previo, incluida toda falta de debida motivación, las objeciones suelen ser más acotadas y orientadas a destacar infracciones normativas específicas y transgresiones a los límites de la discrecionalidad, sin incluir impugnaciones vinculadas a incidencias que, mediante la presentación de observaciones, consistentes en opciones, mejoras o alternativas al proyecto, buscan tener los observantes PAC y cuyo resultado la vía especial permite reclamar.

Vigésimo tercero. A juicio del Tribunal, dicha diferencia entre la vía especial y la invalidación debe ser reforzada, mediante el reconocimiento de todos los actores de la importancia de la participación ciudadana en el SEIA, pues permite a los ciudadanos ejercer influencia efectiva sobre el proyecto y a los titulares hacerse cargo en etapas tempranas de sus aspectos mejorables. Así, la vía especial se transforma en la oportunidad para zanjar tempranamente la mayor cantidad de materias de fondo asociadas al proyecto, dando certeza jurídica al SEIA. En tanto, el procedimiento de invalidación se convierte en la oportunidad para revisar aspectos acotados, vinculados a vicios insubsanables que no hayan sido advertidos previamente ni por la Administración, ni por el titular, ni por la ciudadanía que participó en la evaluación.

Vigésimo cuarto. En relación con lo anterior, la prevalencia del régimen recursivo especial exige que el conocimiento de las reclamaciones PAC no se suspenda por controversias en Tribunales Ambientales acerca de invalidaciones, aunque se

vinculen con el mismo proyecto y RCA. Por el contrario, la Administración debe dar prioridad al conocimiento y resolución de la vía recursiva especial, propendiendo a agotar la vía administrativa en el menor tiempo posible. La única situación que teóricamente permitiría a la Administración inhibirse de conocer las reclamaciones PAC es aquella en que el mismo sujeto recurriera del mismo acto ante el Tribunal Ambiental, con la misma pretensión (triple identidad), fundada en el artículo 54 de la Ley N° 19.880. Esta norma establece que "*Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión*", situación que no se presentará a propósito de la vía recursiva especial del SEIA, pues ésta exige el agotamiento de la vía administrativa.

Vigésimo quinto. La Administración, por consiguiente, debe resolver el conjunto de reclamaciones PAC armónicamente, sin suspender o inhibirse de su conocimiento por la presentación de reclamaciones ante los Tribunales Ambientales vinculadas a invalidaciones sobre la misma RCA, evitando la incerteza producto de la falta de resolución de las mismas.

Vigésimo sexto. Así, si una solicitud de invalidación se declara admisible luego de resueltas las reclamaciones PAC, ya sea debido a una revisión judicial o porque se presentó posteriormente, la Administración tendrá, en el más complejo de los escenarios, que alterar el resultado de lo resuelto con infracción a derecho, efecto característico del acto invalidatorio.

Vigésimo séptimo. Por su parte, si se presentan ante la Administración solicitudes de invalidación en contra de una RCA reclamada administrativamente por los observantes PAC, la Autoridad debe abordarlas conjunta o separadamente, en forma coordinada, resolviéndolas conforme a la oportunidad de la presentación, así como a la fase del procedimiento en que se encuentre el régimen recursivo especial y a la identidad entre los fundamentos de la solicitud y los de las observaciones PAC.

Vigésimo octavo. Lo anterior permite dar preminencia efectiva a la vía recursiva especial y cumplir el orden consecutivo legal, así como los principios de eficiencia, eficacia, conclusivo, de economía procedimental, de coordinación y de celeridad que obligan a la Administración, según dispone la Ley N° 19.880 y la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 18.575").

Vigésimo noveno. En relación con lo anterior, si se reclama judicialmente una resolución administrativa que resolvió en el fondo una solicitud de invalidación estando pendientes las reclamaciones PAC, el Tribunal suspenderá su conocimiento y pedirá información a la Administración, a la espera del agotamiento de la vía administrativa y de las eventuales reclamaciones judiciales, o del vencimiento del plazo, para luego pronunciarse armónicamente sobre todas las impugnaciones.

Trigésimo. En cambio, si se declaró inadmisibles una solicitud de invalidación, el Tribunal resolverá su impugnación sin esperar que se resuelvan administrativamente las reclamaciones PAC, tal como se explicó previamente. Luego, en caso de considerar que la invalidación es admisible, ordenará a la Administración que se pronuncie sobre las reclamaciones PAC y la invalidación, de forma armónica, coordinada y eficiente.

Trigésimo primero. Finalmente, es necesario referirse a jurisprudencia previa del Tribunal relacionada con aspectos abordados en este acápite, de forma de aclarar su contenido y coherencia con el presente pronunciamiento.

Trigésimo segundo. En cuanto a la aplicación de los principios de la Ley N° 19.880 al procedimiento recursivo especial en contra de una RCA, el Tribunal ha señalado que no cabe que la Autoridad, al pronunciarse sobre las reclamaciones PAC en contra de una misma RCA, suspenda el conocimiento de algunas,

a la espera de informes que contribuyan a ilustrar su decisión, mientras resuelve otras, especialmente si se refieren a las mismas materias. Lo anterior, teniendo en cuenta el principio conclusivo, de economía procedimental, de impugnabilidad, así como el orden consecutivo legal y la debida fundamentación de los actos administrativos (considerandos 17° a 20° y 24° de la sentencia de la causa R-40-2014). Por tanto, la Administración debe propender a resolver con celeridad y de forma armónica y coordinada las reclamaciones presentadas por la vía recursiva especial, sin suspender su conocimiento por la revisión judicial de procedimientos de invalidación.

Trigésimo tercero. En cuanto a los actos susceptibles de ser invalidados, el Tribunal ha señalado que la invalidación procede ante la existencia de un acto firme (considerandos 23° y 24° de la sentencia de la causa R-98-2016 y 13° de la causa R-117-2016). Sobre el particular, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 no exige que el objeto de la invalidación sea un acto administrativo decisorio, final, definitivo o que ponga término al procedimiento. Tampoco requiere que el acto se encuentre firme; es decir, que a su respecto se hayan agotado o no se hayan ejercido los recursos administrativos ordinarios que procedan. No obstante, la Administración usualmente dejará sin efecto los actos trámite haciendo uso del artículo 9 de la Ley N° 19.880, que permite que anule sus actuaciones sin desarrollar el procedimiento de invalidación, al establecer que, en virtud del principio de economía procedimental, *“Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario”*.

**iii) Sobre el plazo para solicitar y pronunciarse sobre la
invalidación**

Trigésimo cuarto. A juicio de este Tribunal, no existe norma que limite el plazo de presentación de la solicitud de invalidación a 30 días de notificado o publicado el acto.

Trigésimo quinto. Sobre el particular, se ha señalado "Que, en relación al [...] plazo para interponer la solicitud de invalidación -que habilita para impugnar judicialmente ante esta Magistratura-, a juicio del Tribunal, no existe sustento normativo para considerar que dicho plazo sea de 30 días, ya que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 permite invalidar dentro de los dos años desde publicado o notificado el acto. En efecto, jurisprudencia reciente de la Corte Suprema -en lo que dice relación con la invalidación de actos administrativos de carácter ambiental, respecto de sujetos que no gocen de una vía especial para impugnar- ha señalado que '[...] la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años [...], determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la Ley N° 19.880 [...]' (considerando décimo cuarto de la sentencia de casación rol N° 31.176-2016, concordante con el considerando octavo de la sentencia de casación rol N° 45.807-2016)" (c. 6°, sentencia de la causa rol R N° 138-2016).

Trigésimo sexto. Asimismo, a juicio del Tribunal, si la solicitud de invalidación se presentó dentro de los dos años de publicado o notificado el acto, es irrelevante que haya culminado dicho plazo antes del pronunciamiento de fondo de la Administración, pues el procedimiento que eventualmente culmine con la invalidación del acto se fundará en una orden del Tribunal amparada en el inciso primero del artículo 30 de la Ley N° 20.600, según el cual "La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la

disposición o el acto recurrido, y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada”.

Trigésimo séptimo. En efecto, tal como se ha señalado “[...] si la Comisión de Evaluación hubiere declarado la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por la caducidad de su potestad invalidatoria o por la imposibilidad de pronunciarse en tiempo, tampoco existiría un impedimento para configurar la competencia del Tribunal, en razón de que lo que caduca es la potestad invalidatoria de contrario imperio de la propia Administración, y no las facultades anulatorias del Tribunal Ambiental” (c. 8°, sentencia de la causa rol R N° 90-2016).

Trigésimo octavo. A mayor abundamiento y en relación con lo anterior, cabe señalar que el artículo 7° de la Ley N° 19.880 establece que la Administración debe regirse por el principio de celeridad, que exige el impulso de oficio de todos los trámites del procedimiento administrativo, lo que es aplicable a la facultad de la Administración, para ampliar los plazos, establecida en el artículo 26, la que puede ejercerse de oficio. Lo anterior, permitiría ampliar el procedimiento de invalidación en materia ambiental, brindando a la Administración la posibilidad de pronunciarse en el fondo.

Trigésimo noveno. Precisamente, la Corte Suprema ha señalado que “La norma transcrita [artículo 26 de la Ley N° 19.880] permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, con una anticipación que lleve a concluir al órgano que no será posible dictar el acto terminal dentro de los dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, corresponde precisamente que la Administración ejerza de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos [...]. En este orden de ideas, si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el solo hecho de recibirse una solicitud que no se encuentra en condiciones de ser resuelta dentro del plazo legal hace imperativo su ejercicio, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino de una que debe verificarse, si acaso se cumplen los presupuestos para ello.

La interpretación anterior es la única que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa, el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva - que, en materias ambientales hace imperativo el agotamiento de la vía administrativa - y la existencia de controles que permitan morigerar la discrecionalidad de los órganos administrativos e impedir que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos" (c. 13°, sentencia de la causa rol N° 45.807-2016).

iv) Sobre el caso de autos

Cuadragésimo. En virtud de lo expuesto y como primera cuestión a propósito del caso de autos, cabe afirmar que la invalidación podía utilizarse como vía impugnatoria en contra de la RCA N° 1.608/2015 y que la Resolución Exenta N° 1.379/2017, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación, era impugnabile ante el Tribunal.

Cuadragésimo primero. Luego, si bien el régimen recursivo especial de la RCA N° 1.608/2015 tenía prioridad ante la invalidación, ello no impedía a la Comunidad Agrícola La Dormida solicitar invalidación, pues no fue observante PAC. En efecto, aunque habría dos observantes PAC -Junta de Vecinos la Dormida y Víctor Delgadillo Cabello- que, según la reclamada, formarían parte de la Comunidad Agrícola La Dormida -cuestión no controvertida por la reclamante-, la comunidad es una persona jurídica autónoma, que según la reclamante estaría compuesta de alrededor de 800 comuneros -cuestión no controvertida por la reclamada-. En consecuencia, no resulta lógica la preclusión del derecho a la solicitud de invalidación de una persona distinta a los observantes PAC no obstante su eventual relación, especialmente considerando el principio del acceso a la justicia en materia ambiental, desarrollado previamente.

Cuadragésimo segundo. Por su parte, en concordancia con la preeminencia del régimen recursivo especial de la RCA N° 1.608/2015, la Administración debió dar prioridad al

conocimiento y resolución de las reclamaciones PAC presentadas. En tal sentido, no procedía que suspendiera su conocimiento mediante la Resolución Exenta N° 700, de 1 de junio de 2016, del Director Ejecutivo del SEA, paralización extendida mediante Resolución Exenta N° 1.364, de 21 de noviembre de 2018, de la misma entidad, fundada en controversias presentadas ante este Tribunal acerca de invalidaciones vinculadas con el mismo proyecto y RCA. Por el contrario, la Administración debía resolver la vía administrativa especial en el menor tiempo posible, zanjando las materias de fondo asociadas al proyecto, dando certeza jurídica al titular y debida incidencia a los observantes PAC.

Cuadragésimo tercero. Finalmente, la solicitud de invalidación fue presentada ante la Administración en tiempo, pues se hizo valer dentro de los dos años de publicada la RCA N° 1.608/2015 en la página web del SEIA. En relación con lo anterior, a juicio del Tribunal, es irrelevante que haya culminado el plazo de dos años de publicado o notificado el acto antes del pronunciamiento de fondo de la Administración, pues el procedimiento de invalidación que eventualmente el Tribunal ordene realizar a la Autoridad -y que podría culminar con una invalidación- se fundaría en sentencia amparada en el artículo 30 de la Ley N° 20.600. A mayor abundamiento y en relación con lo anterior, la Administración debe regirse por el principio de celeridad, que exige su impulso de oficio en materia de la ampliación del plazo del procedimiento de invalidación, de modo de tener tiempo suficiente para pronunciarse sobre el fondo.

Cuadragésimo cuarto. Debido a lo expuesto y resolviendo la alegación de la reclamante abordada en el presente acápite, la reclamante efectivamente podía presentar la solicitud de invalidación en contra de la RCA N° 1.608/2015, pues procede en contra de una RCA y la comunidad no fue observante PAC. Además, la Administración debió darle preminencia al régimen recursivo especial en lugar de suspender el conocimiento de las reclamaciones PAC, resolviéndolas conjunta o separadamente con la solicitud de invalidación, en forma coordinada, conforme

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

a la oportunidad de la presentación así como a la fase del procedimiento en que se encontrara el régimen recursivo especial, y, a la identidad entre los fundamentos de la solicitud y los de las observaciones PAC. Por su parte, la solicitud de invalidación fue presentada en tiempo, siendo irrelevante que haya transcurrido el plazo de dos años desde la publicación de la RCA. Por lo anterior, la alegación de la reclamante será acogida.

II. Sobre la calidad de interesada de la solicitante de invalidación a ser acreditada en el examen de admisibilidad

Cuadragésimo quinto. El segundo argumento que desarrolla la Comunidad Agrícola La Dormida en su reclamación es que detenta la calidad de interesada y, por consiguiente, posee la legitimación activa para solicitar invalidación, al ser titular de derechos protegidos por el ordenamiento jurídico directamente afectados por la RCA N° 1.608/2015. Explica que es una comunidad de alrededor de 800 comuneros, ubicada en la zona de amortiguación de la Reserva de la Biósfera, sector donde se permite el desarrollo de actividades compatibles con prácticas ecológicas racionales. Señala que su territorio forma parte de uno de los enclaves más tradicionales de la zona central, ofreciendo vistas naturales fascinantes, así como condiciones propicias para actividades tales como *trekking*, cabalgatas, avistamiento de aves y festividades. Desde esta perspectiva, sostiene que el trazado eléctrico que se instalará en su propiedad afectará la vocación ecoturística de la zona, alterando la forma de vida de la comunidad, así como sus actividades económicas, sociales y culturales vinculadas a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales y bellezas escénicas.

Cuadragésimo sexto. La reclamada, en cambio, sostiene que la reclamante no demuestra su calidad de legitimado activo para solicitar la invalidación. Sobre el particular, argumenta que sólo se limitó a indicar que contaba con domicilio y residencia

en el área de influencia del proyecto, sin aportar antecedentes que demostraran una afectación real y directamente relacionada con la RCA N° 1.608/2015. Concluye que la reclamante no acompañó mayores antecedentes que pudieran permitir la acreditación de un interés actual y directo, pues el hecho de estar inserto dentro del área de influencia de un proyecto o actividad no otorga por sí mismo la calidad de directamente afectado.

Cuadragésimo séptimo. Para resolver acerca de la calidad de interesada de la solicitante de invalidación a ser acreditada en el examen de admisibilidad, el Tribunal se pronunciará: i) sobre el examen de admisibilidad de una solicitud de invalidación y el análisis del interés del solicitante en dicha oportunidad; y, ii) sobre el caso de autos.

i) Sobre el examen de admisibilidad de una solicitud de invalidación y el análisis del interés del solicitante en dicha oportunidad

Cuadragésimo octavo. El examen de admisibilidad de una solicitud de invalidación en materia ambiental no posee una regulación específica, por lo que cabe remitirse a los artículos 28, 30 y 31 de la Ley N° 19.880, que se aplican supletoriamente a los procedimientos especiales, según su artículo 1.

Cuadragésimo noveno. Tales disposiciones establecen, en lo esencial, que "Artículo 28. [...] Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada. Artículo 30. [...] En caso que [...] se inicie a petición de parte interesada, la solicitud [...] deberá contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de su apoderado, así como la identificación del medio preferente o del lugar [...] para los efectos de las notificaciones. b) Hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud. c) Lugar y fecha. d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio habilitado. e) Órgano administrativo al que se dirige. [...] Artículo 31. [...] Si la

solicitud de iniciación no reúne los requisitos señalados en el artículo precedente y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de cinco días, subsane la falta o acompañe los documentos respectivos, con indicación de que, si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido de su petición [...]”.

Quincuagésimo. Como se desprende, el examen de admisibilidad es un análisis formal acerca de contenidos mínimos que debe poseer la solicitud, entre los cuales destaca la individualización del interesado y la fundamentación mínima del requerimiento. El interés del solicitante o su potencial afectación, lo referido al artículo 21 de la Ley N° 19.880, no es un aspecto que deba analizarse en el examen de admisibilidad, pues, usualmente, su determinación se vincula con aspectos que requieren un análisis de fondo de la solicitud o, en otras palabras, un estudio acabado de los antecedentes presentados. Así, las disposiciones anteriores requieren, en este análisis formal, la sola enunciación de las razones como mínimo para iniciar el procedimiento.

Quincuagésimo primero. En este punto, cabe referirse al concepto de interés, a cuyo respecto se ha señalado que “[...] los intereses se clasifican en individuales y colectivos. En los primeros, la acción administrativa incide directamente en la esfera jurídica de la persona considerada en su individualidad. En los segundos, en cambio, se afectan determinados bienes de disfrute colectivo [...] (CORDERO V., Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, II Ed., Thomson Reuters, Santiago, 2015, p.389).

Quincuagésimo segundo. A su vez, se ha agregado que “[...] se debe determinar, en función de cada categoría de actos, cuáles son los ‘círculos’ de personas interesadas. Después se determinará cuáles círculos de intereses deben ser considerados como suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos. (...) Si se señala, por ejemplo, como suficiente, el círculo de los habitantes de la comuna, se excluye automáticamente a los más

lejanos (PIERRY A., Pedro. El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo. Primer Congreso Derecho del Entorno, PUCV, 1977, p.111)“.

Quincuagésimo tercero. Finalmente, el Tribunal ha dispuesto, a propósito del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, que *“[...] En cuanto al requisito de afectación directa [...] no podría entenderse que [...] resulte necesario su acreditación material [...]. En efecto [...] requiere únicamente que el titular de la acción se encuentre en una posición habilitante, en este caso, de ser potencialmente afectado [...]”* (c. 33°, sentencia de la causa rol R N° 143-2017), razonamiento plenamente aplicable al requisito del interés.

Quincuagésimo cuarto. Por tanto, teniendo en consideración lo anterior, a juicio del Tribunal, sólo se podrá declarar inadmisibles una solicitud de invalidación por falta de interés del requirente si, del examen formal de los antecedentes, dicha carencia es evidente. Esto tendrá lugar, por ejemplo, si el proyecto en cuestión se emplaza en Arica y quienes realizan la solicitud representan los intereses de vecinos de Aysén, sin tratarse de una agrupación que tenga como misión la protección del medio ambiente de todo el país. Además de dicha condición, es necesario que la Administración haya requerido al interesado que subsanara la supuesta omisión en un plazo de 5 días, bajo apercibimiento de tener por desistida la solicitud, sin que éste haya corregido la carencia. Sólo si se cumplen ambos requisitos, podrá tener por desistido el requerimiento.

ii) Sobre el caso de autos

Quincuagésimo quinto. A juicio del Tribunal, el análisis formal de la solicitud de invalidación de la Comunidad Agrícola La Dormida no permite considerar que hay falta evidente de interés de la reclamante en relación con la RCA N° 1.608/2015. Por el contrario, la solicitud de invalidación, bajo el título *“Legitimidad. Interesados”* establece que *“Según se acredita, los recurrentes tenemos nuestro domicilio, residencia y sistema de vida dentro del área de influencia del proyecto,*

específicamente en la Zona de Amortiguación de la Reserva de la Biósfera La Campana-Peñuelas". Además, tampoco consta que la Administración haya solicitado a la reclamante subsanar la supuesta falta de acreditación mínima del interés.

Quincuagésimo sexto. Por tanto, resolviendo la alegación de la reclamante abordada en el presente acápite, ésta efectivamente fundó suficientemente su interés como para que se declarara admisible su solicitud de invalidación, sin perjuicio de la resolución de fondo a que arribe la Administración, tras el examen detallado de los antecedentes presentados. En tal sentido, no era evidente una falta de interés del examen formal de los antecedentes. Además, la Administración no solicitó que subsanara la supuesta carencia. Por lo anterior, la alegación de la reclamante deberá ser acogida.

Quincuagésimo séptimo. En suma, de los dos capítulos expuestos se desprende que la Administración debió declarar admisible la solicitud de invalidación de la Comunidad Agrícola La Dormida en contra de la RCA N° 1.608/2015. A su vez y en virtud de la preeminencia del régimen recursivo especial, no debió suspender el conocimiento de las reclamaciones PAC. Por lo anterior, se acogerá la reclamación, ordenando a la Administración que declare admisible la solicitud de invalidación y que lleve adelante el respectivo procedimiento.

III. Sobre los demás argumentos de las partes

Quincuagésimo octavo. Además de los argumentos abordados, la reclamante sostiene que a) el EIA del titular no cumplió con los requisitos de admisibilidad; b) por consiguiente, que carecía de información relevante y esencial no subsanable, debiendo haberse puesto término anticipado a su evaluación; d) debió abrirse una nueva etapa de participación ciudadana, porque el proyecto sufrió modificaciones sustantivas en cuanto a los impactos al paisaje, turismo y valor ambiental del territorio; e) el proyecto no cumplió con la normativa sobre

la Reserva de la Biósfera, lo que es contradictorio con el reconocimiento expreso de su zonificación y la obligación del Estado de asegurar el mantenimiento de los criterios que hicieron posible su reconocimiento; f) el proyecto no se hizo cargo de los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, especialmente en cuanto al valor ambiental del territorio, el paisaje y el turismo, y g) las medidas ofrecidas no fueron apropiadas.

Quincuagésimo noveno. La reclamada, en cambio, si bien no informa sobre los argumentos recién expuestos, agrega que la solicitud de invalidación impugna cuestiones de mérito y no de legalidad, lo que no procede. Al respecto, señala que debe existir un error de derecho o de legalidad suficientemente acreditado para que proceda invalidar, lo que en el caso de autos no podría tener lugar, pues se objetan: a) consideraciones técnicas sobre supuestas insuficiencias de la línea de base; b) la no apertura de una nueva etapa de participación ciudadana; c) la no consideración de la Reserva de la Biósfera; d) el impacto sobre el valor turístico y el valor ambiental del territorio, y e) la insuficiencia de medidas. Además, agrega que la buena fe de terceros constituye un límite a la invalidación, por lo que la eventual invalidación de la RCA N° 1.608/2015 no podría afectar al titular del proyecto, que “[...] se encuentra en la creencia de un escenario regular y legítimo” de tramitación de su EIA.

Sexagésimo. Sobre estas alegaciones y defensas, el Tribunal no se pronunciará, pues sería contradictorio con lo que se resolverá, ya que dichas materias deben ser discutidas primeramente en el procedimiento de invalidación que la Administración deberá iniciar. En consecuencia, el Tribunal no abordará el fondo de las materias alegadas en la solicitud de invalidación, ni tampoco tratará la similitud entre éstas y lo argumentado por los reclamantes PAC, cuestión que la Autoridad deberá analizar en sede administrativa, resolviendo las reclamaciones PAC y la invalidación de forma coordinada, eficiente y armónica.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 19, 30 de la Ley N° 20.600, 4, 10, 11, 20, 26, 29 de la Ley N° 19.300, 9, 21, 28, 30, 31, 53, 54 de la Ley N° 19.880, 3 del Reglamento del SEIA y en las demás disposiciones citadas pertinentes, se resuelve:

- 1. Acoger la reclamación interpuesta por la Comunidad Agrícola La Dormida**, dejando sin efecto la Resolución Exenta N° 1.379 de 7 de diciembre de 2017, del Director Ejecutivo del SEA, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- 2. Ordenar al Director Ejecutivo del SEA declarar admisible la solicitud de invalidación de la Comunidad Agrícola La Dormida y llevar adelante el procedimiento de invalidación** en contra de la RCA N° 1.608 de 10 de diciembre de 2015, por él dictada, pronunciándose sobre el fondo de las infracciones alegadas.
- 3. No condenar en costas a la parte vencida**, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Pronunciada con el voto en contra del Ministro Ruiz, quien estuvo por rechazar el arbitrio impetrado por las consideraciones siguientes:

1° Que, los N°s 5 y 6 del artículo 17 de la Ley 20.600 regulan en específico la competencia de los Tribunales Ambientales para conocer de las acciones de impugnación que se promuevan en contra de las resoluciones de calificación ambiental por los titulares de proyectos y la comunidad participativa, dejando al N° 8 del mismo artículo la regulación de una vía de reclamación residual. En cuanto al observante PAC del EIA "[...] cualquier persona podrá formular 'observaciones' al Estudio [...]. El Servicio [...] considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente [...]", pudiendo ejercer acción ante

el Tribunal por la vía del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 dichas personas cuando "[...] *presenten sus reclamaciones en conformidad a la ley*" (SILVA Montes, Rodrigo. Manual de Tribunales Ambientales. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 2013. p. 45) mientras que el N° 8 de dicha norma se encuentra dirigido a quien hubiese solicitado la invalidación y al directamente afectado.

2° Que, en efecto, una interpretación sistémica del catálogo de potestades del referido artículo 17 lleva a afirmar que el legislador ha estimado necesario, dada su trascendencia como instrumento de gestión ambiental, establecer vías especiales para cuestionar en sede judicial las actuaciones derivadas de las resoluciones de calificación ambiental, de manera de asegurar que la revisión sobre tales instrumentos se realice sea siempre amplia y se encuentre garantizada en favor de quienes han concurrido diligentemente al procedimiento. De esta manera, se ha señalado que: "*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*" (CARRASCO, Edesio y BENÍTEZ, Rodrigo. Criterios para determinar la Compatibilidad entre la Potestad Invalidatoria y los Recursos Administrativos y Judiciales de acuerdo a lo dispuesto al inciso final del Artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, Revista de Derecho Ambiental N° 8, julio-diciembre 2017, p. 125).

3° Que este disidente comparte lo expresado por la mayoría en el considerando vigésimo segundo, en cuanto ahí se señala que

la revisión judicial que se promueve en razón de haberse requerido con anterioridad la invalidación administrativa de un instrumento de gestión ambiental resulta más restringida que la que se ejerce con motivo de las reclamaciones de legalidad que se fundamentan en los N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600, donde esta judicatura está llamada a desarrollar un escrutinio profundo y extensivo de las cuestiones debatidas.

4° Que, no obstante lo anterior, este Ministro estima que el orden consecutivo legal, en cuanto bien jurídico llamado a otorgar certeza, es un valor que resulta esencial para que el régimen de revisión de las decisiones opere en una estructura y con un marco temporal adecuado. En efecto, en el caso de los ya mencionados N°s 5 y 6 del artículo 17, deben priorizarse aquellos ejercicios impugnatorios de quienes han hecho un seguimiento permanente y participativo en relación con un determinado proyecto o actividad. Tal es el caso del instrumento de gestión ambiental denominado 'Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental', desarrollado en el Párrafo 3 del Título II de la Ley 19.300. Así, quien concurrió a la evaluación en la fase de participación ciudadana, tendrá tal prerrogativa y podrá reclamar sobre el fondo de la cuestión debatida dentro del plazo pertinente, debiendo esta judicatura necesariamente entrar a conocer en profundidad la materia, si se cumplen los requisitos para ello. Pero, como contrapartida, ello siempre vendrá acompañado de una carga, cual es la impuesta en el inciso final del artículo 17 N°8, referente a la imposibilidad de ejercerse la potestad invalidatoria una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos "sin que se hayan deducido". De esta última disposición dimana con claridad la citada prevalencia del régimen recursivo especial.

5° Que, en este caso existe una relación directa -y no controvertida- entre los reclamantes de autos y quienes promueven la revisión administrativa ante el Comité de Ministros, arbitrio que, de los antecedentes que pudieron

revisarse en esta oportunidad, se encontraría actualmente suspendido. Aún más, en ambos frentes se plantean materias referidas a similares componentes ambientales: flora, fauna, valor ambiental del territorio, valor paisajístico del mismo, actividades socioeconómicas, etc. Sobre el particular, el Tribunal ha hecho prevalecer la vía recursiva especial teniendo en cuenta “[...] *la incuestionable conexión que existe, en el fondo de sus alegaciones, entre la reclamación PAC [...] y la reclamación de autos. Revisado el texto de la reclamación PAC, es posible advertir que se formulan alegaciones fundadas en hechos y argumentos esencialmente idénticos a las contenidas en la solicitud de invalidación origen de la reclamación de autos [...]*” (c. 12°, sentencia de la causa rol R N° 139-2017).

6° Que, como ha quedado establecido con lo dicho hasta aquí, la institucionalidad pública debe siempre promover y privilegiar la participación ciudadana formal por sobre otras formas de intervención, incluyendo los ulteriores reclamos que rigen al efecto y en la forma que la ley establece. Al respecto, el Tribunal ha señalado que “[...] *la Ley 19.300 fue pionera en establecer el mecanismo de la participación de la comunidad, en el contexto de los instrumentos de gestión ambiental. Para dichos efectos, se impone como deber a la autoridad ambiental implementar los medios que aseguren una participación informada durante el proceso de evaluación de impacto ambiental. Adicionalmente, el Artículo 82 del Reglamento del SEIA establece como objetivos de la participación ciudadana los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, a formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas*” (c. 10°, sentencia de la causa rol R N° 157-2016).

7° Que, en conclusión, para este Ministro, la prevalencia del régimen recursivo especial va más allá de lo que señala la mayoría, por cuanto persigue dotar de orden al sistema, permitiendo, en ciertos casos, incluso llegar a descartar vías de impugnación supletorias o alternativas a las principales, con el objeto de asegurar un ejercicio sistemático y adecuado

de derechos, impidiéndose con ello una instrumentalización de las vías recursivas. Bajo este principio se resolvieron armónicamente las causas R-139-2016 y R-146-2016, sustanciadas en esta sede. En efecto, el Tribunal estableció que "[...] *teniendo en cuenta la coherencia del sistema recursivo en sede ambiental en cuanto al SEIA, ante eventuales errores subsanables contenidos en una RCA, y existiendo una vía recursiva especial a propósito de la evaluación ambiental, ésta debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600*" (c. 18°, sentencia de la causa rol R N° 139-2016).

8° Que por todo lo anterior este disidente concluye que la autoridad ambiental, al haber declarado inadmisibile la solicitud de invalidación de autos, actuó ajustada a derecho, dado que la situación de doble impugnación era manifiesta y correspondía hacerlo en sede de admisibilidad.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 173-2018

Three handwritten signatures in blue ink are positioned above the text. The first signature on the left is a stylized, horizontal scribble. The middle signature is a more complex, vertical scribble with a loop. The signature on the right is a large, circular scribble with a long vertical line extending downwards from its base.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Alejandro Ruiz Fabres, y por los Ministros señores Felipe Sabando Del Castillo y Juan Manuel Muñoz Pardo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Felipe Sabando Del Castillo y la disidencia su autor.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

DOSCIENTOS TREINTA Y
UNO 231

En Santiago, a treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, autoriza el Secretario Abogado Sr. Luis Prieto Pradenas, notificando por el estado diario la resolución precedente.

