

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

NOTAS SOBRE LA PÉRDIDA DEL OBJETO EN EL TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL. LA RELACIÓN ENTRE EL 17 N° 6 Y EL 17 N° 8 DE LA LEY N° 20.600 DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

NOTES ON THE LOSS OF THE OBJECT IN THE THIRD ENVIRONMENTAL COURT. THE RELATIONSHIP BETWEEN ARTICLES 17 N° 6 AND 17 N° 8 OF LAW N° 20.600 FROM A CRITICAL PERSPECTIVE

LUCIANO GONZÁLEZ MATAMALA*
AGUSTÍN FUENTES BERRÍOS ** •

RESUMEN

El Tercer Tribunal Ambiental, en aplicación de la teoría de la invalidación impropia, ha entendido que la norma de clausura del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no resulta aplicable al recurso de invalidación, así resulta posible en la jurisprudencia de dicho tribunal, que respecto de una misma Resolución de Calificación Ambiental se presenten distintas vías recursivas tendientes a su nulidad. En este

*Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Ex ayudante del Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Correo electrónico: luciano.gonzalez@derecho.uchile.cl.

**Egresado de Derecho, Universidad de Chile. Ex ayudante del Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Correo electrónico: agusfube98@gmail.com

•Este trabajo ha sido elaborado en base a nuestra presentación en el Seminario “Aspectos jurisprudenciales destacados en materia ambiental 2021. El Análisis de l@s #ayudantes”, organizado por el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile.

Agradecimientos especiales a la profesora Valentina Durán Medina, por sus invaluable comentarios. Trabajo recibido el 4 de diciembre de 2021, y aceptado para su publicación el 27 de diciembre de 2022.

trabajo abordaremos específicamente la relación entre el recurso del 17 N° 6 y el 17 N°8, junto con un análisis crítico la propuesta de solución que el Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido, consistente en que conseguida la declaración de nulidad respecto de una de las acciones (en su propio proceso) la otra (ventilada en un proceso distinto) perdería, al perseguir una nulidad que ya se ha declarado, de forma sobreviniente su objeto.

Palabras clave: Pérdida del Objeto; Derecho al recurso; Tutela Judicial efectiva; acción de reclamación general ambiental; resolución de calificación ambiental; invalidación.

ABSTRACT

The Third Environmental Court, applying the theory of improper invalidation, has understood that the closing rule of Article 17 N° 8 of Law No. 20,600 is not applicable to the appeal for invalidation. Thus, it is possible according to this court jurisprudence, that with respect to the same Environmental Qualification Resolution, different appeals for its nullity may be filed. In this paper we will specifically address the relationship between the articles 17 No. 6 and 17 No. 8 appeals, together with a critical analysis of the proposed solution that the Third Environmental Court has upheld. This solution consists in the fact that once a declaration of nullity has been obtained with respect to one of the actions, the other, initiated in a different proceeding, would superveniently lose its object, since it is pursuing a nullity that has already been declared.

Keywords: Loss of the Object; right of appeal; effective access to justice; environmental general action for judicial review; environmental permits; annulment.

*Et si tu n'existais pas
Dis-moi pourquoi j'existerais
Pour traîner dans un monde sans toi
Sans espoir et sans regret.
Joe Dasin, Et si tu n'existais pas.*

I. LA JURISPRUDENCIA ANALIZADA

I. Estado del arte

La acción contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 (en adelante, 17 N°8) ha sido denominada invalidación propia o impropia (confundiendo la acción procesal con la sede administrativa) y más propiamente como acción general de reclamación ambiental.¹ Las discusiones doctrinalmente más importantes se han centrado, por un lado en la bizantina discusión sobre el plazo de la vía administrativa entre quienes sostienen la teoría de la invalidación propia (dos años), y afirman que la invalidación de la Ley N° 20.600 es la *misma* que la de la Ley N° 19.880² y quienes sostienen la teoría de la invalidación impropia (30 días) que propugnan que la vía administrativa referida en el 17 N°8 es un recurso administrativo que tendría una naturaleza jurídica distinta a la de la potestad invalidatoria contenida en la Ley N° 19.880, por lo que el plazo atribuido a tal recurso administrativo no puede ser otro que el que se aplica a otros recursos administrativos en la Ley N° 19.300.³

De acuerdo a la ley, la reclamación del 17 N°8 procede en contra de resoluciones que resuélvase pronuncien sobre un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental en la práctica se ha utilizado, como ya se señaló, como acción general de reclamación ambiental. Por otro lado, la acción del 17 N° 6 de la Ley N°20.600 en adelante 17 N° 6), procede en contra de en contra de la resolución que resuélvase pronuncie respecto de la reclamación presentada en contra de una Resolución de Calificación ambiental por indebida consideración de las observaciones ciudadanas. Mientras una parte de la doctrina se ha preocupado por los requisitos de la acción, llegando a postularse que no es posible intentar la acción del 17 N° 8 cuando existen otras vías recursivas, como por ejemplo la acción del 17 N° 6,⁴ otros se han limitado a referir que la relación de la reclamación del 17 N° 8 con otras acciones contenciosas administrativas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un problema.⁵

¹ A este respecto véase. MÉNDEZ, Pablo, “¿Acción general de reclamación ambiental?”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2018, N° 9, p. 180-182.

² LILLO, Diego y BERRÍOS, Antonia, “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, *Revista Justicia Ambiental*, 2020, N° 12, pp. 309-311.

³ SALAMANCA, Carola; SOFFÍA, M^a del Pilar, “Breve recapitulación del estado del arte de la discusión sobre la invalidación impropia en sede ambiental”, *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 2018, pp. 302-303.

⁴ PAREDES, Christian, “El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600”, *Revista Justicia Ambiental*, 2015, n° 7, pp. 56-57.

⁵ MÉNDEZ, cit. (n. 1), p. 182.

2. Objeto de la presente investigación

Hemos analizado las últimas siete sentencias del Tercer Tribunal Ambiental -y una de la Corte Suprema- dictadas entre los años 2020 y 2021 previas a la elaboración del presente trabajo, a fin de poder identificar criterios que permitan tener una visión acabada sobre la problemática y poder tomar una posición. Las sentencias siguen un orden cronológico.

El Tercer Tribunal Ambiental (en adelante, 3TA) ha seguido hasta el momento del envío de este trabajo la teoría de la invalidación impropia, lo que llevó a que en un primer momento llegara a plantear que la norma de clausura del 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 sólo resultaría aplicable a la invalidación potestad y no a la invalidación recurso. En un segundo momento el Tribunal plantea un matiz respecto del objeto de la reclamación señalando que, en definitiva, no puede ser idéntica la reclamación del 17 N° 8 respecto de la del 17 N° 6.

El objeto de este trabajo es determinar las soluciones que el Tribunal ha dado a la interposición conjunta de ambas acciones y los problemas que de ello se suscitan. Así, por un lado, existe la posibilidad de obtener sentencias contradictorias y por otro la situación en la que queda la acción procesal de la parte que perdería su acción.

3. Sentencias R-4-2020,⁶ R-7-2020,⁷ R-13-2020⁸ y R-14-2020⁹

Estamos frente a distintas sentencias relativas a diferentes causas, en ninguna de las cuales se produce una pérdida sobreviniente del objeto, la referencia a esta posibilidad surge en todos los procesos de la delimitación de la norma de clausura del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Los casos son variados, así tanto en la causa que dio origen a la sentencia R-4-2020, caratulada “Sergio Sanhueza Monsalves y otros con Servicio de Evaluación Ambiental Región del Biobío”, como en la que dio origen a la sentencia R-7-2020, caratulada “ONG Colectivo El Queule con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío”, nos encontramos frente a una “invalidación recurso”

⁶ Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, Rol R-4-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R4.2020_sentencia_definitiva.pdf.

⁷ Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, Rol R-7-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R7.2020_sentencia_definitiva.pdf.

⁸ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, Rol R-13-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/10/R-13-2020_sentencia.pdf.

⁹ Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, Rol R-14-2020, disponible en línea: <https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R-14-2020-sentencia-final-rev.pdf>.

presentada en el marco de un mismo conflicto socio ambiental, siendo dirigidas ambas acciones contra resoluciones que rechazan invalidaciones administrativas presentadas en contra de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, RCA) favorable del proyecto “Terminal Marítimo GNL Talcahuano”. En ambos casos la reclamación fue rechazada por presentarse fuera del plazo de 30 días imputado a la vía administrativa por la teoría de la invalidación impropia.

Los casos R-13-2020 y R-14-2020 también conforman un mismo conflicto socio-ambiental, y por tanto comparten la carátula de “Comunidad Indígena Eugenio Araya Huiliñir con Comisión de Evaluación Ambiental IX Región” pese a tratarse de dos procedimientos administrativos distintos. En ambos casos la comunidad acciona contra el rechazo de la invalidación administrativa respecto de las respectivas Resoluciones de Calificación Ambiental favorables, asociada la primera al “Parque Eólico Vergara” y la segunda al “Parque Eólico Las Viñas”. En ambas causas la reclamación fue rechazada por o bien no encontrarse la comunidad en el área de influencia o estimarse que, de encontrarse la comunidad en el área de influencia del proyecto, esta no se vería afectada. Los considerandos relativos a la cuestión de la pérdida del objeto tienen idéntica redacción y composición en cada una de las sentencias, por lo que nos hemos permitido su análisis conjunto.

3.1. Coexistencia de las acciones del 17 N° 6 y 17 N° 8

El Tercer Tribunal ha entendido, en cada uno de los casos, que la reclamación del 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 y del 17 N° 8 pueden coexistir de forma tal que la interposición de una no obsta a la de la otra.¹⁰ Así para el Tribunal, la invalidación del 17 N°6 contrasta al procedimiento administrativo con un estándar de debida o indebida consideración de las observaciones ciudadanas, mientras que el 17 N°8 contrasta el procedimiento con cualquier vicio que pueda tener el expediente, siendo por lo tanto un reclamo de ilegalidad general.¹¹

Adicionalmente, la reclamación por observaciones ciudadanas no consideradas (en adelante, reclamación PAC) y la invalidación impropia tienen requisitos de procedencia distintos. La reclamación PAC exige haber participado de un proceso de Participación Ciudadana (en adelante, PAC) y la Invalidación

¹⁰ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c.19; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 19; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 23; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 30.

¹¹ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 22; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 22; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 26; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 33.

exige los requisitos de legitimación de la Ley N° 19.880.¹² Sostener lo contrario, en cuanto son vías de impugnación respecto de vicios diferentes, vulneraría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.¹³

3.2. Efectos de la sentencia, la pérdida del objeto, la evitación de sentencias contradictorias y la coordinación administrativa

Tanto la reclamación del artículo 17 N° 6 como la del 17 N° 8 persiguen sentencias puramente anulatorias produciendo efecto erga omnes, al retirar el acto administrativo del Ordenamiento Jurídico.¹⁴ Por tanto, presentada una reclamación PAC y una acción general de reclamación ambiental del 17 N°8 en procesos judiciales distintos, al perseguir ambas la nulidad del acto administrativo, en caso de dictarse una sentencia anulatoria en una de las causas, la otra perdería de forma sobreviniente su objeto. Cuestión que además evitaría tener sentencias contradictorias.¹⁵

Respecto del eventual problema de tener distintas vías de impugnación que arriben a conclusiones distintas en sede administrativa, el Tribunal recuerda dos cosas. Por un lado, dado el mandato de coordinación de los órganos administrativos, hace que la Administración tenga el deber de no adoptar decisiones contradictorias; y por otro lado -en caso de producirse decisiones contradictorias- los interesados podrán siempre accionar ante un Tribunal Ambiental para controlar la legalidad respecto de la descoordinación.¹⁶

¹² Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 21-22; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 22; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 25; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 32.

¹³ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 25; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 24; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 29; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 36.

¹⁴ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 27; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 27; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 31; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 39.

¹⁵ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 28; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 28; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 32; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, cit. (n. 7), c. 40.

¹⁶ Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, cit. (n. 8), c. 26; Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, cit. (n. 9), c. 26; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, cit. (n. 6), c. 30; Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020,

4. Sentencia R-34-2020¹⁷

En línea con los criterios antes asentados en el caso Pequeña Hidroeléctrica Llançalil se rechazó la reclamación del art. 17 N° 8 interpuesta en contra de la resolución que rechazó un conjunto de solicitudes de invalidación dirigidas contra la Resolución que calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, DIA) del proyecto, pues el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, SEA) ordenó retrotraer el proceso de evaluación al acoger parcialmente un grupo distinto de reclamaciones PAC. Si bien el SEA sólo ordena retrotraer el procedimiento, el Tribunal lo entiende como una anulación.¹⁸

4.1. Coexistencia de las acciones del artículo 17 N° 6 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

En cuanto a la relación entre las reclamaciones del art. 17 N° 6 y N° 8, el Tribunal indica, en primer lugar, que si bien ambas pueden producir la nulidad de una RCA, tienen finalidades y reglas procesales distintas y abarcan causas de impugnación y legitimados diferentes.¹⁹ Es por lo anterior que aún en los casos en que exista PAC, y se hayan interpuesto los recursos administrativos y jurisdiccionales, será posible deducir el recurso de invalidación impropia por todo aquel que se sienta lesionado en sus derechos e intereses por la RCA. Cualquier interpretación diferente sería inconsistente con el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 19 N° 3 de la Constitución.²⁰

4.2. Efectos de la sentencia, la pérdida del objeto, la evitación de sentencias contradictorias y la coordinación administrativa

Si bien el Director Ejecutivo del SEA sólo ordena retrotraer el procedimiento, sólo puede entenderse que su actuación hizo desaparecer el acto administrativo y sus consecuencias jurídicas. Agrega que la Ley N° 20.600 solo consagró acciones declarativas, cuyo objeto es la declaración de ilegalidad y posterior anulación a modo de sanción con efecto erga omnes y no contempló acciones de tipo meramente declarativas.²¹ De acuerdo a lo razonado por el Tribunal, la invalidación recurso

R-7-2020, cit. (n. 7), c. 37.

¹⁷ Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, Rol R-34-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2021/05/R-34-2020__sentencia_14.5.2021_final_28129.pdf.

¹⁸ Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, R-34-2020, cit. (n. 17), c. 41.

¹⁹ Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, R-34-2020, cit. (n. 17), c. 30.

²⁰ Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, R-34-2020, cit. (n. 17), c. 31-32.

²¹ Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, Rol R-34-2020, cit. (n. 17), c. 40.

tiene por exclusiva finalidad lograr la anulación del acto administrativo reclamado. En su etapa judicial, corresponde a una verdadera acción de nulidad de derecho público y en este sentido no tiene un carácter meramente declarativo.²²

5. Sentencia R-27-2019²³

Una expresión distinta de la “pérdida del objeto” la podemos encontrar en la causa R-27-2019 del 3TA en la que la Municipalidad de Curacautín buscó impugnar la resolución que declaró inadmisibles la invalidación administrativa presentada en contra de la RCA del proyecto “Central Hidroeléctrica Hueñivales”, esta sentencia será relevante porque, si bien no refiere a la relación entre las acciones del artículo 17 en sus numerales 6 y 8, nos entrega una luz respecto de lo que debería suceder con la acción procesal.

5.1.- La pérdida del objeto por invalidación potestad

El Tribunal rechaza la reclamación ya que la resolución reclamada fue anulada por la Directora Regional del SEA de la Araucanía mediante la Resolución Exenta N° 1 de 2020 (en adelante, Res. Ex. N° 1/2020). Considerando que el objeto del recurso era dejar parcialmente sin efecto la resolución impugnada, especialmente aquel punto que resolvió no admitir a trámite la solicitud de invalidación, y que la invalidación recurso tiene por exclusiva finalidad lograr la anulación del acto administrativo reclamado, el tribunal afirma que la reclamación carece de toda relevancia jurídica por haber desaparecido su objeto.²⁴

5.2.- La pérdida del objeto no implica una pérdida de la acción

El tribunal señala finalmente que, dado que la Res. Ex. N° 1/2020, no fue impugnada en la reclamación no puede formular ningún reproche sobre su legalidad. De todas formas, habiendo señalado la resolución que la decisión acerca de la legitimación activa se realizaría en el acto terminal, ya que el pronunciamiento sobre la admisibilidad debe ser una verificación de los requisitos de forma que la ley contempla, la Municipalidad de Curacautín conserva la posibilidad de impugnar judicialmente la decisión que eventualmente la prive de legitimación activa.²⁵

²² Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021, Rol R-34-2020, cit. (n. 17), c. 39.

²³ Tercer Tribunal Ambiental, 5 de febrero de 2020, Rol R-27-2019, disponible en línea: <https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/02/Sentencia-R-27-2019.pdf>.

²⁴ Tercer Tribunal Ambiental, 5 de febrero de 2020, Rol R-27-2019, cit. (n. 23), c. 13-14; c. 16.

²⁵ Tercer Tribunal Ambiental, 5 de febrero de 2020, Rol R-27-2019, cit. (n. 23), c. 18.

6. Sentencia 43698-2020 (Corte Suprema)²⁶

La Corte Suprema ha propuesto en el caso del proyecto “Central Ciclo Combinado Los Rulos” (Rol 43698-2020), que fue impugnado por diversas vías y por distintas personas, una eventual solución a la relación entre las vías recursivas de los numerales 7 y 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

6.1.- Coexistencia de las acciones del artículo 17 N° 6 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Sostiene la Corte que existen distintos tipos de procedimientos para la impugnación de una misma RCA, uno perteneciente al titular del proyecto; otro respecto de la no consideración de las observaciones PAC; y otro recurso respecto de los terceros que no participaron en el proceso de participación, requiriendo todos del agotamiento de distintas vías administrativas.²⁷ El agotamiento de la vía administrativa en forma previa debe entenderse como un principio aplicable a la totalidad del sistema recursivo a través del cual se pretenda impugnar una RCA, porque si ella es una sola para un proyecto o actividad, no resulta acorde con su finalidad que los medios de impugnación contemplados en la ley no reúnan las mismas características.²⁸

6.2.- Acumulación como evitación de decisiones contradictorias

De no aplicarse dicho principio, se permitiría la dictación de decisiones separadas y aún contradictorias o incompatibles. De resolverse unas reclamaciones en épocas diferentes, en algunas de ellas podrían emitirse pronunciamientos anticipados respecto de materias que directa o indirectamente son objeto de aquellas cuyo pronunciamiento se encuentra pendiente.²⁹

La Corte concluye que si una RCA es o puede ser objeto de diversos medios de impugnación y cada resolución administrativa que los resuelva puede ser materia de otros tantos reclamos en sede jurisdiccional, el pronunciamiento final debe emitirse en forma simultánea o paralela, y no por parcialidades o en diversas épocas.³⁰

²⁶ Corte Suprema, 28 de julio de 2021, Rol N° 43698-2020.

²⁷ Corte Suprema, 28 de julio de 2021, cit. (n. 26), sentencia de reemplazo, c. 7.

²⁸ Corte Suprema, 28 de julio de 2021, cit. (n. 26), sentencia de reemplazo, c. 9.

²⁹ Corte Suprema, 28 de julio de 2021, cit. (n. 26), sentencia de reemplazo, c. 9.

³⁰ Corte Suprema, 28 de julio de 2021, cit. (n. 26), sentencia de reemplazo, c. 10.

7. Sentencia R-40-2020 3TA³¹

En la causa R-40-2020 el Tercer Tribunal cambia su interpretación acerca de la relación entre las reclamaciones de los artículos 17 N°6 y N°8, aplicando también un nuevo criterio de resolución. En el caso se interpone por parte de las Juntas de Vecinos Los Nogales de Membrillar y Membrillar, observantes en el procedimiento de participación ciudadana, la reclamación del artículo 17 N°8 en contra de la resolución que rechazó la solicitud de invalidación presentada en contra de la RCA del proyecto “Galpón de Encalado de Lodos Cabrero”.

7.1.- Existencia de una vía recursiva especial para los observantes PAC

El Tribunal señala que el legislador estableció respecto de los observantes PAC un mecanismo específico de impugnación, que requiere del agotamiento previo de la vía administrativa para luego deducir la reclamación del 17 N°6. Dado que ninguna de las reclamantes siguió este camino, se concluye que consintieron en las materias relacionadas a sus observaciones, produciéndose además la preclusión de la posibilidad de reclamar por cuestiones relacionadas a estas.³²

7.2.- Coexistencia en materias no abarcadas/contradictorias

Sin perjuicio de lo anterior, las reclamantes conservan la posibilidad de reclamar respecto de aquellas materias no relacionadas a sus observaciones, pudiendo así recurrir en virtud del artículo 17 N°8. Lo anterior se debe a que los procedimientos en materia ambiental son complejos y altamente tecnificados, por lo que es posible que surjan dudas sobre la legalidad o los efectos e impactos del proyecto que no hayan sido advertidos por los reclamantes al momento de realizar sus observaciones. En tal caso, los terceros relativos podrán recurrir a la reclamación del artículo 17 N°8 invocando vicios de legalidad que no hayan sido objeto de sus observaciones ciudadanas. Si las reclamaciones no abarcan aspectos que pudieran resultar en la dictación de decisiones contradictorias, entonces no hay razones para privar a quienes presentaron observaciones de tutela judicial en relación a vicios de legalidad que no digan relación con su participación en la evaluación ambiental.³³

En la causa, dado que los vicios invocados por la Junta de Vecinos

³¹ Tercer Tribunal Ambiental, 10 de septiembre de 2021, Rol R-40-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2021/09/R-40-2020_sentencia_definitiva.pdf.

³² Tercer Tribunal Ambiental, 10 de septiembre de 2021, R-40-2020, cit. (n. 31), c. 6.

³³ Tercer Tribunal Ambiental, 10 de septiembre de 2021, R-40-2020, cit. (n. 31), c. 7 y 8.

Membrillar estaban relacionadas a materias que fueron objeto de sus observaciones ciudadanas, a diferencia de los vicios alegados por la Junta de Vecinos los Nogales de Membrillar, el Tribunal determina que la Junta de Vecinos Membrillar debió interponer los recursos que la legislación contempla específicamente para la indebida consideración de las observaciones y rechaza su reclamación, mientras que considera admisible la reclamación interpuesta por la Junta de Vecinos los Nogales de Membrillar e indica que deberá pronunciarse sobre los vicios invocaron.³⁴

II. COMENTARIOS

1. Relación entre el 17 N° 6 y el 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Inicialmente para el Tercer Tribunal Ambiental, principalmente en las sentencias rol R-4-2020, R-7-2020, R-13-2020 y R-14-2020, pareciera que la norma de clausura del 17 N° 8 resulta inaplicable al contencioso administrativo ante los Tribunales Ambientales pues se referiría sólo a la invalidación potestad que no sería competencia de dicha judicatura, razón por la cual podría interponerse en principio por una misma persona la acción del 17 N° 6 y del 17 N° 8 por los mismos vicios, sin perjuicio de su distinta cobertura en cuanto al ámbito propio de cada acción.

Para la Corte Suprema, por otro lado, la acción del 17 N° 8 sólo es ejercitable por los terceros absolutos respecto del procedimiento administrativo de calificación ambiental, es decir, quienes no realizaron observaciones PAC.

El 3TA en un segundo momento, en el caso del proyecto “Galpón de Encalado de Lodos Cabrero” arribó a una tercera forma de entender la relación entre las reclamaciones. Así, se puede presentar la invalidación respecto de materias que no fueron objeto de observaciones PAC. Lo anterior pues la reclamación del 17 N° 6 refiere a la debida o indebida consideración de las observaciones PAC y la del 17 N° 8 a cualquier vicio del que pueda adolecer el procedimiento administrativo de calificación ambiental.

2. La pérdida del objeto y la pérdida de la acción

La pérdida de objeto, puede importar la pérdida de la acción respecto a vicios que no son discutidos en la sentencia (o resolución administrativa) que anula. Esta pérdida de la acción se produciría de la siguiente forma: Si los vicios alegados en las distintas reclamaciones son distintos, por ejemplo, se alega por A, B, y C. Si se

³⁴ Tercer Tribunal Ambiental, 10 de septiembre de 2021, R-40-2020, cit. (n. 31), c. 10.

anula por A, el reclamante que alegó la ilegalidad por B y C estaría perdiendo su acción. Lo anterior, debido a que tanto nuestra judicatura como la Administración al momento de controlar la legalidad (anulando) de un expediente de calificación ambiental, la nulidad se produce solo respecto de los vicios alegados y verificados en la sede administrativa o judicial, subsistiendo el resto del expediente.³⁵ Así, si bien es cierto que se anula el acto administrativo, se anula sólo por los vicios alegados por una de las acciones, subsistiendo en general el resto del expediente, por lo que la parte reclamante de la acción que perdió el objeto, vería perdida su oportunidad de hacer valer los vicios que pretendía invocar.

Una forma de tensionar aún más esta teoría la encontramos en la sentencia rol R-40-2020 según la cual, en el caso en que la reclamación PAC y la del 17 N° 8 persiguieran exactamente el mismo vicio, no podría presentarse la invalidación. Así, aunque ambas acciones son de nulidad, son materialmente distintas al tener diversas causas de pedir (vicios invocados) y poder producir efectos distintos, en el sentido que no es lo mismo anular por A o por B si la nulidad sólo va a retrotraer el expediente.

El razonamiento recién descrito puede problematizar aún más si consideramos que contra el acto administrativo que es la RCA puede interponerse también la reclamación del 17 N° 5 en caso que la Resolución establezca condiciones a una RCA favorable. En ese sentido, en una causa podrían discutirse vicios respecto de las condiciones impuestas al titular, la Participación Ciudadana y otros vicios de ilegalidad. Siguiendo el criterio de la pérdida del objeto del Tercer Tribunal Ambiental si se concede la reclamación del titular, ordenándose la nulidad de la RCA en tanto dispone de condiciones más gravosas al particular, podrían ver perdida su acción las otras dos acciones de nulidad, las cuales pese a perseguir la anulación del acto administrativo, tienen finalidades completamente opuestas.³⁶

Podría decirse entonces que existe el riesgo de que uno (o más) de los reclamantes pierda la acción. Ante esto existen las siguientes soluciones posibles:

- La solución de la Corte Suprema, es decir, la acumulación de las reclamaciones y que no se produzca una pérdida del objeto.

- Una solución basada en el razonamiento del 3TA según la cual, la resolución

³⁵ Lo anterior sin perjuicio que con posterioridad al término de redacción de este artículo el 3TA en causa R-15-2020 haya fallado que es ilegal retrotraer el procedimiento administrativo de calificación ambiental.

³⁶ Post scriptum: El Tercer Tribunal Ambiental (3TA) en sentencias posteriores al término de la redacción de este artículo: R-21-2019 (17 N° 6); R-1-2020 (17 N° 8) y R-6-2020 (17 N° 8), si bien ha seguido sosteniendo la posibilidad de la pérdida del objeto en las reclamaciones del 17 N° 8 (R. 1-2020 y R-6-2020), en la práctica ha fallado en conjunto las tres causas y no se ha producido la pérdida del objeto, evitando materialmente una pérdida de la acción. De esta forma, el 3TA en ese caso optó por acumular material (y no procesalmente) las causas a efectos de que ninguna de ellas perdiera su objeto y pudieran revisarse los vicios invocados en su complejidad.

administrativa anulatoria (como acto trámite calificado ambiental) que surja tras la sentencia debería ser susceptible de, al menos, invalidación impropia pues los vicios podrían respecto de B y C, en el nuevo acto administrativo.

- Una solución ecléctica como la de fallar las causas de forma conjunta sin acumular.

3. La sentencia que declara la nulidad ante el Tercer Tribunal Ambiental

Una cuestión que ocasiona la discusión respecto de la pérdida del objeto es la forma en que el Tribunal concibe la nulidad. Así, para esa Ilustre Judicatura, la sentencia que declara la nulidad es meramente declarativa (mirando a la validez del acto administrativo) y no condenatoria.

Así, la identidad de las nulidades se configura en la base de que persiguen lo mismo (en Derecho) respecto del Acto Administrativo de Calificación Ambiental, sin que aparentemente parezcan relevantes los efectos relativos de la declaratoria de nulidad, en cuanto retrotrae por cuestiones específicas.

El problema está entonces en que la causa de pedir de ambas nulidades va a ser distinta, por cuanto se van a invocar vicios materialmente distintos, y al retrotraer los tribunales el expediente administrativo de calificación ambiental “sólo” por los vicios discutidos en la sentencia, estarían de alguna forma convalidando los eventuales vicios que la causa que vio perdido su objeto adolecería. En ese sentido, pese a declarar lo mismo, ambas sentencias tienen efectos distintos en el expediente administrativo, en caso de que se retrotraiga.

4. La solución de la Corte Suprema ¿Qué se gana, que se pierde y que se arriesga?

La solución propuesta por la Corte Suprema, es decir la acumulación de causas, si bien deja en resguardo el derecho a la tutela judicial efectiva podría tener las siguientes consecuencias relevantes:

- En principio sí resultaría aplicable la norma de clausura respecto de aquellos observantes PAC que pretendieran una nulidad por vicios distintos a los alegados en sus observaciones ciudadanas.

- La acumulación puede significar un cierto retraso en la resolución de la cuestión del fondo, en la medida que exige una revisión más acabada del expediente. Adicionalmente, cuestión que se agudizaría en el caso en que nuestra Corte Suprema abandonara la teoría de la invalidación impropia,³⁷ pudiendo presentarse

³⁷ Esta cuestión fue relevada por una persona del público en el seminario que antecedió a este artículo, y cobra especial relevancia a propósito de una sentencia de la Corte Suprema posterior al término de la redacción de este artículo: Corte Suprema, Rol 122.110-2020, que señala que el plazo de prescripción

una “solicitud de invalidación” casi dos años después que, por ejemplo, una reclamación del 17 N° 6.

III. CONCLUSIONES

Según la jurisprudencia analizada:

(i) Son procedentes de forma conjunta la acción del 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 y del 17 N° 8 de la misma Ley.

(ii) Según la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental es posible la interposición de ambas acciones incluso por una misma parte.

(iii) Ambas acciones serían distintas por cuanto configurarían la nulidad de una manera distinta (por vicios diversos) pero perseguirían un mismo objeto (la nulidad del acto administrativo).

(iv) Declarándose la nulidad del acto administrativo se extingue la otra acción contenciosa porque el objeto de su pretensión (la nulidad) se encuentra satisfecha, aunque sea por otras razones.

De lo anterior se observa que se origina un problema, según el cual, la persona que acciona por un motivo material distinto (es decir un vicio distinto) ve como su acción se pierde junto con el acto administrativo impugnado, pudiendo subsistir vía retroacción el vicio.

Ante esto proponemos:

1) O seguir la tesis de la Corte Suprema según la cual todos los contenciosos administrativos ambientales sobre un mismo acto deben acumularse.

2) O bien, sostener que el vicio no subsanado es perseguible mediante una nueva invalidación administrativa.

Sobre la cuestión de la posibilidad de presentar ambas acciones estamos con la tesis del 3TA en la teoría de la coexistencia limitada, según la cual pueden impugnarse por dicha vía los vicios que no fueron objeto de observaciones ciudadanas.

Queda pendiente el problema causado por la confluencia de la teoría de la invalidación propia frente a la de la acumulación de las causas contencioso administrativas.

de la vía administrativa de la acción del 17 N° 8 “no es de 30 días” respecto de los terceros absolutos en el marco del procedimiento administrativo de calificación ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Doctrina

LILLO, Diego; BERRÍOS, Antonia, “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, *Revista Justicia Ambiental*, 2020, N° 12.

MÉNDEZ, Pablo, “¿Acción general de reclamación ambiental?”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2018, N° 9.

PAREDES, Christian “El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600”, *Revista Justicia Ambiental*, 2015, n° 7.

SALAMANCA, Carola; SOFFÍA, María del Pilar, “Breve recapitulación del estado del arte de la discusión sobre la invalidación impropia en sede ambiental”, *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 2018.

b) Jurisprudencia

Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-4-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R4.2020_sentencia_definitiva.pdf.

Tercer Tribunal Ambiental, 4 de septiembre de 2020, R-7-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R7.2020_sentencia_definitiva.pdf.

Tercer Tribunal Ambiental, 22 de septiembre de 2020, R-14-2020, disponible en línea: <https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/09/R-14-2020-sentencia-final-rev.pdf>.

Tercer Tribunal Ambiental, 23 de octubre de 2020, R-13-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/10/R-13-2020_sentencia.pdf.

Tercer Tribunal Ambiental, 14 de mayo de 2021 R-34-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2021/05/R-34-2020__sentencia_14.5.2021_final_28129.pdf.

Tercer Tribunal Ambiental, 5 de febrero de 2020, R-27-2019, disponible en línea: <https://3ta.cl/wp-content/uploads/2020/02/Sentencia-R-27-2019.pdf>.

Tercer Tribunal Ambiental, 10 de septiembre de 2021, R-40-2020, disponible en línea: https://3ta.cl/wp-content/uploads/2021/09/R-40-2020_sentencia_definitiva.pdf.

Corte Suprema, 28 de julio de 2021, Rol 43698-2020 (sentencia de reemplazo), disponible en Base Jurisprudencial del Poder Judicial.

c) Legislación

Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales, 2012.

Ley N° 19.880, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado, 2003.

Ley N° 19.300, Aprueba ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 1994.