

DOCTRINA

El acceso al contencioso administrativo de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental

*Access to administrative litigation of absolute third parties
in the environmental impact assessment*

Pedro Harris Moya 

Universidad Autónoma de Chile

RESUMEN Pese a haberles otorgado un acceso a la justicia, la reclamación general de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental ha supuesto múltiples restricciones en la justicia de dicho acceso, ya sean ellas estructurales a la formulación de su régimen jurídico o derivadas de su interpretación jurisprudencial. Ya que tales restricciones no están presentes en las reclamaciones ejercidas por el titular del proyecto y sus terceros relativos, el ejercicio de acciones en contra de resoluciones de calificación ambiental ha supuesto una ruptura de la igualdad del acceso a la tutela judicial frente a dicho instrumento de gestión. Ante la insuficiencia de las restantes acciones susceptibles de ejercerse por terceros absolutos en contra de resoluciones de calificación ambiental, se impone una interpretación diversa del artículo 17 de la Ley 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales, susceptible de integrarlos en la misma reclamación ejercida por quienes hubieren intervenido en su procedimiento administrativo de formación. Una interpretación en tal sentido tiene fundamentos positivos. Asimismo, supera las limitaciones actuales en el ejercicio de la reclamación general y equipara, por último, el acceso a la justicia de todos quienes sean legitimados activamente, con independencia de su intervención o no en un procedimiento de participación ciudadana.

PALABRAS CLAVE Acceso a la justicia, acciones ambientales, tribunales ambientales, evaluación de impacto ambiental.

ABSTRACT From the perspective of absolute third parties, the general claim in the environmental impact assessment has entailed multiple restrictions to the right of equal access to justice, due to the applicable legal provisions and the judicial interpretation of said provisions. Since such restrictions are not present in the claims exercised by the owner of the project and their relative third parties, the exercise of claims against envi-

ronmental qualification resolutions has entailed a breach of the equality of access to judicial protection in the environmental impact assessment. Given the insufficiency of the remaining actions that may be exercised by absolute third parties against environmental qualification resolutions, a different interpretation of article 17 of the law which Creates the Environmental Courts (Law 20.600) is needed to integrate absolute third parties in the same claim of relative third parties. An interpretation in this sense has positive foundations. It overcomes the current limitations in the exercise of the general claim and, finally, assures the right of equal access to justice for all those who have standing, regardless of their intervention or non-intervention in a citizen participation procedure.

KEYWORDS Access to justice, environmental claims, environmental courts, environmental impact assessment.

Introducción

La entrada en vigor de los Tribunales Ambientales no solo ha tenido efectos en la especialización de la jurisdicción relativa a la resolución de controversias judiciales de carácter ambiental. También ha tenido consecuencias en las vías de acceso a la justicia susceptibles de ejercerse en este ámbito. Junto con las demandas y las consultas, la Ley 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales, fue acompañada de la consagración de acciones administrativas, al ser dirigidas exclusivamente en contra de actos administrativos de carácter ambiental,¹ para efectos de controlar su legalidad, restringiendo así la prevalencia del recurso de protección en la materia. Reiterando una nomenclatura prevalente en la denominación de tales recursos contenciosos administrativos (Carmona, 2005: 207), la Ley 20.600 calificaría este mecanismo como una reclamación,² calificación que se superpondría a la terminología empleada frente a determinados recursos administrativos establecidos en la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente (por ejemplo, los artículos 20, 49 y 50), lo que corresponde en estricto rigor a un reclamo de ilegalidad.³

1. En la Ley 20.600, el objeto de todas las reclamaciones de su artículo 17 corresponde a la noción de acto administrativo de carácter ambiental, pese a que su definición, en el numeral 8, inciso segundo de esta disposición, se consagra «para estos efectos».

2. De aquí entonces que la voz *reclamación* haya sido el término preferentemente utilizado por el legislador en la consagración de acciones contenciosas administrativas (Carmona, 2005: 207), sin que sea su ejercicio en materia ambiental una excepción a lo anterior. En efecto, a diferencia de las demandas, las reclamaciones de que conocen los Tribunales Ambientales «tienen como elemento común que se trata de acciones de impugnación o de revisión de normas y actos administrativos, por lo que la competencia del tribunal es de naturaleza contencioso-administrativo» (Bermúdez, 2015: 159-160).

3. Con relación a las reclamaciones en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente, véase Bodin (2013: 314).

Del que la Ley 20.600 consagrara reclamaciones de ilegalidad como vías contenciosas administrativas no se seguiría, sin embargo, que ellas fueran ejercitables por regla general en controversias judiciales de carácter ambiental. Pese a los antecedentes de esta ley (Lillo y Berríos, 2020: 328), el tenor de sus disposiciones se alejaría de la consagración de acciones de derecho común, susceptibles de ejercerse en términos amplios, bajo la competencia de una jurisdicción especializada. En cambio, la arquitectura seguida por el legislador de la Ley 20.600 privilegiaría la consagración de numerosas acciones especiales sujetas a la competencia de los Tribunales Ambientales, en su artículo 17⁴ (Riquelme, 2012: 32), identificando también en su artículo 18 quiénes serían sus legitimados activos. Así, aunque la Ley 20.600 supondría «el ingreso a nuestro sistema jurídico-administrativo de un nuevo contencioso administrativo especializado» (Ferrada, 2015: 299), caracterizaría su acceso bajo un régimen diverso al de otros países de la región que prevén tribunales especializados en este ámbito.

En efecto, a diferencia de otros modelos de justicia en materia ambiental existentes en el contexto latinoamericano —como ha sido el caso de Ecuador⁵ y Costa Rica—,⁶ caracterizados por consagrar amplias legitimaciones activas a favor de los recurrentes, los Tribunales Ambientales chilenos, salvo ciertas excepciones,⁷ han carecido de disposiciones en tal sentido, estructurándose, a primera vista, como una jurisdicción especializada, no tan solo en atención a aspectos orgánicos —en tanto

4. Si bien el artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 pareciera una excepción a la consagración de acciones especiales, habrá que considerar el carácter restrictivo de la noción de acto administrativo de carácter ambiental, referido en dicha norma, que se limita a las decisiones, sin alcanzar la generalidad de los actos asimilados (artículo 3 inciso sexto de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos).

5. Sin perjuicio de haber sido previstos tribunales especializados en materia ambiental, tales tribunales aún no han entrado en funcionamiento en Ecuador (véase el artículo 246 del Código Orgánico de la Función Judicial de Ecuador). Sin perjuicio de ello, habrá de considerarse que el artículo 397 numeral 1 de la Constitución ecuatoriana legitima «a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental». A su vez, el artículo 304 del Código del Medio Ambiente de Ecuador dispone: «Cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental».

6. Conforme al artículo 50 inciso segundo de la Constitución de Costa Rica: «Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho». Tales denuncias se sujetan a la competencia de los Tribunales Administrativos Ambientales, disponiéndose también que «las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa» (artículo 111 letras a y d de la Ley 7554). Cabe considerar que, como su denominación lo señala, los Tribunales Ambientales en Costa Rica tienen naturaleza administrativa.

7. Por ejemplo, el artículo 17 numeral 3 de la Ley 20.600, en materia sancionatoria ambiental, al haber sido interpretada una amplia legitimación activa a favor del recurrente (véase Hunter, 2014).

tribunales especiales— y procesales —en atención a la consagración de procesos *ad hoc* frente a diferentes acciones—, sino también en consideración a quienes detentan una legitimación activa para recurrir. La adopción de esta técnica legislativa no ha sido indiferente en la impugnación de actos administrativos de carácter ambiental. En especial, frente a algunas de las resoluciones que finalizan la tramitación de la evaluación de impacto ambiental.

En efecto, en tanto procedimiento administrativo, la evaluación de impacto ambiental corresponde a una sucesión de actos trámites cuya finalización podrá tener, como resultado, la producción de un acto terminal específico, a saber: la resolución de calificación ambiental, si el proyecto se ajusta a la legalidad, que debe rechazarse en caso contrario.⁸ Cualquiera sea la decisión que adopte el Servicio de Evaluación Ambiental, se tratará de un acto administrativo susceptible de ser impugnado por distintos legitimados activos. Una categoría corresponderá al propio titular del proyecto, supuesto en el cual procederá la reclamación especial referida en el artículo 17 numeral 5 de la Ley 20.600. Otra categoría será quienes hubieren intervenido en su procedimiento de participación, formulando sus observaciones, hipótesis en la cual será aplicable la reclamación especial del artículo 17 numeral 6 de dicha legislación. En fin, un último supuesto será que se recurra por quienes no hubieren intervenido en este procedimiento de evaluación, lo que ha llevado a la dificultad de determinar la base legal de dicha acción.⁹

En principio, en el evento de presentarse la hipótesis recién descrita, se ha entendido que la Ley 20.600 carecería de una acción especial para recurrir ante esta jurisdicción. Aunque en rigor dicha ausencia de reglas solo hubiera facultado para ejercer el recurso de protección ambiental, un célebre voto de prevención de Corte Suprema reinterpretó el artículo 17 número 8 de esta ley afirmando la procedencia de un reclamo general ante los Tribunales Ambientales (Bordalí y Hunter, 2017: 163).¹⁰ Pese a que esta lectura tenga un ámbito de aplicación más extenso, sus principales efectos han sido asociados a la evaluación de impacto ambiental, al haberse interpretado como la vía idónea para ejercer acciones ante los Tribunales Ambientales por quienes no hubieren formulado observaciones con ocasión de la tramitación de su procedimiento de participación ciudadana (Barros y Valdivia, 2019: 161). En función de esta interpretación, la jurisprudencia ha sostenido una división de las acciones susceptibles de ejercerse por la categoría de terceros, por lo que debe distinguirse la impugnación de aquellos que participaron en la evaluación de impacto ambiental (terceros relativos)

8. Artículo 16 inciso final de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

9. Ante la impugnación de consultas en materia indígena, la jurisprudencia ha oscilado entre diferentes interpretaciones de tales reclamaciones (véase Hervé y Bascur, 2019).

10. Sentencia de la Corte Suprema, rol 23.000-2014, 22 de abril de 2015, voto de prevención.

de quienes no lo hicieron (terceros absolutos).¹¹

En efecto, en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, la noción de *tercero absoluto* se ha entendido asociada a «quien no detenta la calidad de titular del proyecto ni tampoco la de una persona natural o jurídica cuyas observaciones no hayan sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental»¹² (correspondiendo estos últimos a terceros relativos frente a la resolución de calificación ambiental que hubiere sido dictada como resultado de dicho procedimiento). Debido a que la Ley 20.600 no ha consagrado reclamaciones especiales que establezcan expresamente su ejercicio por parte de esta categoría de legitimados activos, se ha interpretado, tradicionalmente, que ellos deben impugnar tales resoluciones de calificación ambiental mediante el ejercicio de la reclamación general del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, que corresponde a una acción general —al no haber sido «restringida a un acto administrativo específico, sino que es general respecto de cualquier acto administrativo de contenido ambiental» (Bermúdez, 2015: 175)—, sin atender a las dificultades que dicha interpretación pudiese generar frente al acceso al contencioso administrativo en la evaluación de impacto ambiental.¹³

Como se verá, la interpretación del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 a favor de terceros absolutos (que no han participado en la evaluación de impacto ambiental) ha estado asociada a lecturas que, por contraste con la posición jurídica del titular y de los terceros relativos en dicho procedimiento, afectan sensiblemente a la

11. A partir de lo anterior, la formulación del reclamo general en materia ambiental —erróneamente calificado como una invalidación recurso o invalidación impropia pues, en rigor, ello corresponde solo a su fase o etapa administrativa— ha sufrido una confusa evolución en la jurisprudencia (Salamanca y Soffia, 2018), que ha reconocido el carácter controvertido de algunas de sus interpretaciones (sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-47-2017, 21 de septiembre de 2017, considerando décimo). Gran parte de las dificultades ilustradas por la doctrina se asocian a la disposición que le sirve de base, al requerir, como condición de procesabilidad de la acción, un agotamiento administrativo previo, calificado por el legislador en términos de una invalidación (artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600), lo que se separa de la interpretación de este mecanismo en general, tradicionalmente diferenciado de los recursos administrativos (Harris, 2020: 378; Luis Cordero, «La invalidación no es recurso administrativo», *El Mercurio Legal*, 27 de noviembre de 2013). Ya que este reclamo no suele asociarse al titular del proyecto ni a terceros relativos, que participaron en la evaluación, las dificultades de esta lectura han afectado, fundamentalmente, a terceros absolutos, entendiéndose por tales a quienes no han intervenido en tal procedimiento.

12. Sentencia de la Corte Suprema, rol 45.807-2016, 6 de julio de 2017, considerando sexto.

13. A la inversa, la posición tradicional —aunque exceptuada en ciertas ocasiones— ha afirmado que los terceros relativos deben ejercer la reclamación especial del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600. Véase la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-109-2016, 22 de mayo de 2017. «En este fallo el tribunal confirma argumentación de las sentencias rol 34-2014, del 2 de julio de 2015, y rol 96-2016, del 25 de abril de 2017. En dichas resoluciones este sostenía que los reclamantes PAC y los titulares del proyecto podían reclamar a través de los numerales 6) y 5) del artículo 17, de la Ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, respectivamente, estando impedidos de reclamar judicialmente por el numeral 8» (Moraga, 2017b).

igualdad en el acceso al contencioso ante esta sede especializada —en especial, ante las restricciones frente al ejercicio de otras acciones contra tales actos administrativos—. ¹⁴ Luego de analizar dichos aspectos —en función del reclamo general que se ha interpretado aplicable a su respecto—, este estudio tendrá por objeto proponer una nueva interpretación de la vía de reclamación que los terceros absolutos pueden ejercer ante los Tribunales Ambientales, al encontrarse legitimados activamente para recurrir sobre la base de la misma vía de impugnación que poseen los terceros relativos —que, a diferencia de aquellos, sí han formulado observaciones en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental—. En efecto, diferentes razones imponen hoy un régimen común a la reclamación de todo tercero en este ámbito, ¹⁵ existiendo fundamentos positivos que apoyan tal posición.

Las restricciones del reclamo general de los terceros absolutos

Aunque el desarrollo de una reclamación general haya tenido por finalidad otorgar acceso a los terceros en la impugnación de resoluciones de calificación ambiental en caso de no haber intervenido en la evaluación de impacto ambiental a través de observaciones, la forma en la cual dicho acceso se ha concretado ha favorecido múltiples restricciones. Pese a que algunas de ellas tengan su origen en la propia legislación —como la no intervención de autoridades de tutela en la resolución de la invalidación administrativa—, ¹⁶ otras se observan del desarrollo jurisprudencial

14. Con relación a la acción de nulidad de derecho público, véase la sentencia de la Corte Suprema, rol 23.000-2014, y la sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-13-2018, 11 de abril de 2019, considerando 91.º. Con relación al recurso de protección, frente a la incompetencia de la jurisdicción especializada (sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-101-2016, 31 de mayo de 2017, considerandos 69.º y 70.º), la doctrina ha estimado que, «de acuerdo a la nueva regulación dispuesta en esta materia, la resolución de los conflictos jurídicos ambientales entre los particulares y los órganos de la Administración del Estado, o entre órganos integrantes de esta última, queda entregada casi exclusivamente a los Tribunales Ambientales, a través de este procedimiento especial, excluyendo *a priori* a otros tribunales y procedimientos generales o especiales existente en nuestro derecho» (Ferrada, 2015: 316), salvo que se establezca «una vinculación entre la actuación ilegal o arbitraria y la privación, perturbación o amenaza de alguno de esos derechos, lo que en algunos casos será relativamente complejo» (Ferrada, 2011: 269).

15. Con relación a iniciativas legales que han impuesto diferencias en el ejercicio de tales vías frente a terceros, véase Ximena Insunza y Dominique Hervé, «Expectativas frustradas: Las nuevas modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental», *El Mercurio Legal*, 2 de julio de 2019.

16. Conforme al artículo 20 de la Ley 19.300, la autoridad que debe tramitar y resolver la reclamación administrativa de la resolución de calificación ambiental varía según se trate de una declaración o de un estudio de impacto ambiental. Mientras que en el primer caso la impugnación es conocida por el director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiente, en el segundo intervendrá el Comité de Ministros. Un esquema de impugnación así planteado únicamente rige frente al titular del proyecto y sus terceros relativos. En efecto, ya sea que se trate de una invalidación propia o impropia, los terceros absolutos deben dirigirse a la misma autoridad que hubiere dictado el acto recurrido, lo cual impide acceder a un

asociado al artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600. Gran parte de las dificultades de acceso de los terceros absolutos a dicha sede vienen dadas por la desaparición de aspectos que les eran favorables, inicialmente formulados en la interpretación de esta norma. Junto a ello, la lectura de este mecanismo en la jurisprudencia en materia ambiental ha originado también la aparición de otros tantos aspectos desfavorables a dicho ejercicio.

La desaparición de aspectos favorables al recurrente

Directa o indirectamente, diferentes aspectos del ejercicio de la reclamación general en materia ambiental fueron favorables a los terceros absolutos, si se considera su posición con relación a la dictación de actos administrativos en la evaluación de impacto ambiental, especialmente frente a la resolución de calificación ambiental. El desarrollo de la jurisprudencia reciente en este ámbito, no obstante, ha limitado tales aspectos. En rigor, el principal ejemplo de lo anterior ha tenido lugar con relación al plazo en que debe ejercerse su agotamiento administrativo previo, que corresponde a la denominada invalidación ambiental, al limitarse su interpretación favorable al plazo de dos años. En paralelo, un aspecto similar, aunque menos evidente, puede observarse en función de los legitimados activos para ejercer dicho recurso contencioso, si se considera la posición jurisprudencial conforme a la cual la reclamación general ambiental puede ser también ejercida, tanto por el titular del proyecto como por terceros relativos.

El plazo del reclamo

Probablemente, una de las principales controversias en la reclamación general ambiental ha sido determinar su plazo de agotamiento administrativo una vez dictado el acto que será recurrido (Méndez, 2018). En efecto, aunque la brevedad del tiempo no haya sido objeto de mayores cuestionamientos si este agotamiento es ejercido por los destinatarios del acto o sus terceros relativos —caracterizados por intervenir en el procedimiento administrativo que tuvo por finalidad su producción—, sí ha sido cuestionado si la reclamación hubiera sido ejercida por terceros absolutos, es decir, aquellos que, si ser destinatarios del acto, tampoco hubieren intervenido en su procedimiento de formación. Sobre todo, debido a que estos últimos pueden carecer de un mecanismo de publicidad que garantice el conocimiento que aquel ha sido dictado, pudiendo por consiguiente ignorar su existencia y, por tanto, también la posibilidad de ejercer una reclamación, agotando la vía administrativa (Lillo y Berríos, 2020: 323). Aunque ello sea relativizado frente a las formas de publicidad

agotamiento administrativo resuelto por autoridades de tutela de aquellas que lo dictaron.

de ciertos actos en la evaluación de impacto ambiental,¹⁷ la doctrina ha cuestionado la aplicabilidad de plazos breves en su impugnación (Phillips, 2021).

Es sabido que dos tendencias jurisprudenciales han sido opuestas en la materia. La primera, conforme a la cual el plazo para agotar la vía administrativa de los terceros absolutos sería de treinta días, equiparándose así con aquel previsto para el destinatario del acto y sus terceros relativos (teoría de la invalidación recurso, también llamada impropia);¹⁸ y la segunda, según la cual el plazo para agotar la vía administrativa de aquellos deberá extenderse dos años desde la notificación o publicación (teoría de la invalidación poder, que ha sido calificada también como una variante propia).¹⁹ Ambas posiciones se han fundado en el artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, que se limita a disponer que dicha jurisdicción es competente para «conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental», que origina dos lecturas, ya sea al interpretarla literalmente o de manera histórico-sistemática.²⁰

Aunque la jurisprudencia ha sido vacilante por largo tiempo —pudiendo encontrarse posiciones favorables a la invalidación recurso o impropia, por una parte, y otras a favor de la invalidación propiamente tal o poder, por la otra—, en la interpretación de los tribunales ha prevalecido la primera de estas lecturas (Salamanca y Soffia, 2018: 301),²¹ caracterizada por restringir el plazo para agotar la vía administrativa en contra de actos administrativos de carácter ambiental, descartando una extensión de dos años, a favor de un ejercicio de derecho común, de treinta días desde la publicidad.²² Si los terceros absolutos, que reclaman en principio por esta vía, ca-

17. Diferentes actos trámite en la evaluación de impacto ambiental se encuentran sujetos a un régimen de publicación. Es el caso de actos de la presentación de estudios de impacto y de iniciación de procedimientos de declaración (artículos 28 y 30 de la Ley 19.300). Véase también el artículo 91 y el artículo 94 inciso cuarto del Decreto Supremo 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En otros casos, en cambio, esta forma de publicidad a favor de los terceros absolutos es inexistente, como ocurre frente a la resolución de solicitudes de pertinencia.

18. Por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema, rol 23.000-2014, voto de prevención; y sentencia de la Corte Suprema, rol 16.263-2015, 16 de agosto de 2016.

19. Por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema, rol 31.176-2016, 25 de julio de 2017; y la sentencia de Corte Suprema, rol 45.807-2016.

20. Bajo una interpretación literal, habrá de interpretarse que la invalidación referida en el artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 podrá ejercerse en el plazo de dos años (conforme al plazo consagrado para la invalidación general del artículo 53 de la Ley 19.880). Bajo una interpretación sistemática, en cambio, habrá de concluirse que este plazo es de treinta días, por ser el plazo general para agotar la vía administrativa en estas reclamaciones.

21. A propósito de la Sentencia de Corte Suprema, rol 44.326-2017, 25 de junio de 2018.

22. Actualmente, la jurisprudencia en materia ambiental suele favorecer la invalidación impropia o recurso, descartando así un plazo de dos años para recurrir, a favor de un término común a las restantes reclamaciones ambientales de treinta días. Entre otras, véase la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental,

recieren de mecanismos de publicidad previstos expresamente a su favor —esto es, la notificación o publicación—,²³ la jurisprudencia en general ha computado este plazo de treinta días, ya desde la notificación de sus destinatarios,²⁴ ya desde la aparición de las resoluciones vía informática,²⁵ con lo que desaparece así la ventaja del plazo que contenía aquella acción (Bermúdez, 2014: 538).

Aunque esta interpretación se funde en la necesidad de asegurar una estabilidad a corto tiempo de los derechos patrimoniales contenidos en los actos administrativos de carácter ambiental recurribles frente a dicha sede, puede observarse la naturaleza restrictiva que esta lectura podría presentar en el acceso de los terceros absolutos a los Tribunales Ambientales, eventualmente afectados por las resoluciones de calificación ambiental. Ya que, frente a terceros absolutos, las formas de presumir el conocimiento de haberse dictado estos actos administrativos no son aptas para asegurar la efectividad de tal circunstancia, la extensión de dos años del plazo de invalidación, conforme a la posición favorable a la invalidación propia o poder, se ha estimado como una mejor opción para favorecer un acceso equitativo a la justicia en materia ambiental (Phillips, 2021), sin por ello constituir una garantía irrestricta, frente a un plazo de caducidad de la resolución de calificación ambiental, que posee una extensión mayor si el titular no iniciara su ejecución (de cinco años, conforme al artículo 25 ter de la Ley 19.300).²⁶

La subsidiariedad del reclamo

En la reclamación general ambiental, otra problemática resuelta en términos desfa-

R-1-2020, 29 de octubre de 2021; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-41-2020, 15 de julio de 2021; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-34-2020, 14 de mayo de 2021; sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-33-2019, 5 de octubre de 2020; sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-14-2018, 2 de agosto de 2019; sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-20-2019, 29 de julio de 2019. Véase también la sentencia de la Corte Suprema, rol 8.737-2018, 12 de marzo de 2020. En este escenario, solo el Segundo Tribunal Ambiental parece conservar una tendencia favorable al ejercicio de un recurso de invalidación en el plazo de dos años. Véase la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-236-2020, 1 de octubre de 2021; sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-234-2020, 22 de junio de 2021; y sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-212-2019, 24 de noviembre de 2020, entre otras.

23. Artículos 45 a 48 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

24. Sentencia de la Corte Suprema, rol 8.737-2018, 12 de marzo de 2020, considerando vigésimo primero.

25. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-58-2017, 2 de febrero de 2018, considerando decimotercero; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-41-2020, 15 de julio de 2021, considerando decimoquinto.

26. Como se observa, entonces, la extensión del plazo de la invalidación propia a dos años no permite garantizar la existencia de una reclamación en contra de la actividad, pues el titular podrá iniciar la ejecución tiempo después que hubiera caducado el plazo.

vorables a la posición de los terceros absolutos se ha vinculado con la naturaleza de su ejercicio. Desde su formulación por la Corte Suprema, el ejercicio del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 ha sido asociado a quienes carecen de una acción especial en contra de un acto administrativo de carácter ambiental. En rigor, ello justifica la aparición de este mecanismo de reclamación en la jurisprudencia del máximo tribunal frente a resoluciones de calificación ambiental.²⁷ Fue entonces la ausencia de mecanismos de reclamación específicamente previstos a favor de quienes no hubieren participado en su procedimiento de formación lo que motivaría a reinterpretar el sentido literal de aquella disposición. Como resultado, el reclamo general ha sido calificado como una acción de naturaleza subsidiaria desde su origen.²⁸

En efecto, la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales ha sido favorable a la caracterización del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 como un reclamo subsidiario, lo que tradicionalmente ha justificado la improcedencia de su interposición de ser ejercido por el destinatario del acto administrativo recurrido o por sus terceros relativos.²⁹ Formulado en este sentido, el reclamo general ambiental, en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, consistiría en una acción cuyos legitimados activos serían solo quienes no hubieren presentado el proyecto ni tampoco participado en su evaluación, esto es, los terceros absolutos, lo que impediría que su ejercicio operara en detrimento de su posición jurídica, como sucedería, por ejemplo, de ser este susceptible de ejercerse por el propio destinatario del acto administrativo, como es su titular. Es sabido, sin embargo, que esta interpretación del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 ha sido abandonada. Actualmente, todos los intervinientes en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental pueden ejercer dicha acción,³⁰ lo que se extiende también al titular del proyecto.

En la evaluación de impacto ambiental, esta reinterpretación de la reclamación general debe entenderse con relación a la resolución de su fase administrativa. La jurisprudencia ha afirmado que la Administración tiene amplias facultades, «no solo para rechazar el proyecto», sino también «para establecer condiciones o exigencias al mismo».³¹ Pese a las apariencias, bajo esta lectura los terceros han sido víctimas de

27. Sentencia de la Corte Suprema, rol 23.000-2014, voto de prevención.

28. Por ejemplo, la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-109-2016, considerando vigésimo séptimo; y la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-139-2016, 31 de julio de 2018, considerando decimooctavo.

29. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-34-2014, 2 de julio de 2015, considerando decimoséptimo; y sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-109-2016, considerando decimooctavo.

30. Sentencia de Corte Suprema, rol 2.653-2018, 22 de octubre de 2018, considerandos decimotercero a decimoquinto. Véase Luis Cordero, «Otra vuelta de tuerca en la invalidación ambiental», *El Mercurio Legal*, 31 de octubre de 2018.

31. Sentencia de la Corte Suprema, rol 32.368-2014, 20 de agosto de 2015, considerando séptimo. Véase también la sentencia de la Corte Suprema, rol 6.563-2013, 17 de enero de 2014.

su propio éxito: para asegurar que todos los interesados pudieran formular sus argumentos y peticiones, de haberse incorporado en la resolución del recurso aspectos no comprendidos en la evaluación del proyecto, los Tribunales Ambientales han aceptado que la resolución de este pueda impugnarse a través de una nueva invalidación ambiental, liberalizando así el reclamo general, que no solo podrá ser ejercido por terceros absolutos, sino también por todo otro interviniente,³² habilitando al titular y a los terceros relativos a reclamar de la resolución de la vía administrativa favorable a aquellos si, como se señaló, la modificación de la resolución ha integrado aspectos no comprendidos en dicha evaluación.³³

Bajo esta interpretación, la reclamación general ha perdido su naturaleza subsidiaria y, por tanto, operativa solo a favor de los terceros absolutos frente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.³⁴ Su agotamiento administrativo —esto es, la invalidación ambiental—, a su vez, se vincularía tanto con el acceso a los Tribunales Ambientales, como con la apertura a una nueva fase de impugnación administrativa, procedente también en el supuesto de que se hubiera acogido una reclamación por los terceros, en especial, de incorporarse impactos ambientales no identificados en la evaluación.³⁵ Como resultado, el reclamo general hoy no solo permite que los terceros absolutos accedan a los Tribunales Ambientales, sino también que el titular pueda requerir la invalidación de la resolución dictada en un procedimiento de impugnación que le ha sido desfavorable (en circunstancias que, en estricto rigor, ningún mecanismo de reclamación administrativa similar ha sido susceptible de cumplir esta función en otros ámbitos).

La aparición de aspectos desfavorables al recurrente

La desaparición de aspectos favorables a los terceros absolutos, en el ejercicio del reclamo general en materia ambiental, no es el único aspecto que limita su efectividad en la impugnación de actos dictados con ocasión de la tramitación de evaluaciones

32. Sentencia de la Corte Suprema, rol 2.653-2018, considerandos decimotercero a decimoquinto. Véase también Cordero, «Otra vuelta...».

33. Una alternativa diversa será sostener que, en ejercicio del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, la Administración carecería de dichas facultades en la resolución de la invalidación ambiental, pues, conforme a su naturaleza, la revisión del acto únicamente podrá tener como resultado su conservación o la dictación de un acto invalidatorio, sin posibilidad de introducir modificaciones al acto administrativo. No es difícil observar que tal interpretación resulta también desfavorable a los terceros absolutos por oposición a la reclamación del titular y los terceros relativos, que sí podrían acceder a tal modificación.

34. Como se ha señalado, una segunda excepción se ha entendido conforme al vicio que ha sido impugnado por el recurrente, por la amplitud que supondría la reclamación general. Véase la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-1-2020, considerando decimotercero; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-6-2020, 29 de octubre de 2021, considerando 35.º. Véase la nota 71.

35. Véase la nota 33.

de impacto ambiental. Junto a ello existen también otros, referidos a la aparición de características desfavorables al recurrente, en comparación a la posición en la que se encuentran los restantes legitimados activos para recurrir en contra de dichos actos, ya sea el titular del proyecto o bien quienes hubieren formulado observaciones en el procedimiento de participación. Un primer elemento se refiere al contenido de la reclamación que, conforme a la naturaleza de la invalidación administrativa, se ha entendido comprender aspectos referidos a la legalidad del acto administrativo de carácter ambiental, descartando otros de mérito o conveniencia. Un segundo elemento es relativo al término en que la invalidación habrá de ser resuelta por la Administración, al carecer de un plazo especial.

El contenido de la reclamación

Según lo ya observado, no resulta impreciso señalar que la calificación relativa a la «invalidación», utilizada por el artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, ha impedido delinear claramente las diferentes características del agotamiento administrativo del reclamo general ambiental. Junto a los aspectos ya analizados, uno adicional se ha referido al contenido mismo de las peticiones y de los argumentos que son formulados por los terceros absolutos, al ejercer su reclamación ante la Administración. ¿Pueden estos incorporar aspectos de mérito o conveniencia en la impugnación de los actos administrativos de carácter ambiental, o bien deben limitarse a impugnar únicamente los vicios de ilegalidad en los que hubiera incurrido la Administración en su dictación? Como resulta evidente, la respuesta vendrá dada por la prevalencia que se le otorgue, ya a la denominación del mecanismo (caso en el cual el reclamante solo podrá integrar vicios de ilegalidad del acto), ya a su operatividad como agotamiento administrativo (lo que le permitiría comprender también aspectos de mérito o de conveniencia).

La confusión viene dada por la competencia de los Tribunales Ambientales para «conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental» (artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600). En efecto, la noción de invalidación ha sido interpretada como una facultad de revisión de un acto administrativo por razones de ilegalidad (Bermúdez, 2005; Soto, 2020: 299) (artículo 53 de la Ley 19.880), excluyendo así los fundamentos de mérito o conveniencia —que suponen «valorar si la solución implementada por la Administración ante determinado caso o problema es la más conveniente u oportuna, esto es, si la decisión es “meritoria”» (Isensee, 2016: 215)—. Pese a que el contexto de esta disposición se relacione con un agotamiento administrativo —lo que permitiría comprender no solo vicios de ilegalidad—, los Tribunales Ambientales han seguido una interpretación literal, que ha excluido el control del mérito o de la conveniencia de dicha «invalidación», afectando así a los

terceros absolutos, que han visto limitado el control en la fase administrativa, por contraste con el titular y los terceros relativos que, al no ejercer una «invalidación» en dicha etapa, pueden impugnar aspectos de mérito y de conveniencia, tradicionalmente aceptados en tales reclamaciones (Ferrada, 2011: 254).

Diferentes sentencias reflejan esta interpretación. Por una parte, el Segundo Tribunal Ambiental ha señalado que «es justamente el recurso de reposición y no la invalidación, el que permite revisar tanto fundamentos de mérito como de ilegalidad»,³⁶ afirmando que, de formularse fundamentos de mérito, el recurrente no agotaría la vía administrativa, debiendo por tanto el tribunal declararse incompetente para conocer de la reclamación, «por no haber acreditado la reclamante el presupuesto fáctico exigido por el artículo 17 numeral 8 [de la Ley 20.600]». ³⁷ Por otro lado, el mismo razonamiento ha sido seguido por el Tercer Tribunal Ambiental, que, pese a sostener la naturaleza impropia —o recurso— de la invalidación en cuestión, ha concluido que «la etapa que se desarrolla ante la Administración (SEA) tiene la naturaleza de un verdadero procedimiento administrativo de invalidación, que tiene un ámbito de revisión específico y restringido a la legalidad del acto administrativo». ³⁸ Al haberse interpretado como un «recurso administrativo de legalidad» (Phillips, 2021: 106), los terceros absolutos carecerían actualmente de un mecanismo de reclamación que les permita invocar aspectos de mérito o de conveniencia, a diferencia de lo que ocurre con relación a la reclamación que es ejercida por el titular del proyecto y los terceros relativos.

Sin perjuicio de no ser apto para entender agotada la vía administrativa,³⁹ esta dificultad podría resolverse afirmando la impugnabilidad de terceros absolutos según el régimen de la Ley 19.880 y, en especial, de su recurso de reposición —sin que proceda la vía jerárquica en subsidio, conforme al estado actual de la jurisprudencia, que rechaza este mecanismo en la evaluación de impacto ambiental—. ⁴⁰ No obstante, el que la reposición del artículo 59 de la Ley 19.880 solo tenga una aplicación supletoria —pudiendo ser calificada la vía invalidatoria como un mecanismo de reclamación prevalente, al menos de interpretarse en términos de un recurso— ⁴¹ podría impedir

36. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-62-2015, 29 de febrero de 2016, considerando 40.º. Véase también la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-178-2018, 19 de octubre de 2020, considerando 43.º.

37. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-62-2015, considerando 43.º.

38. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-68-2018, 25 de abril de 2019, considerando vigésimo.

39. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-62-2015, considerando 40.º.

40. Sentencia de la Corte Suprema, rol 33.337-2019, 15 de junio de 2020, considerando décimo; y sentencia de la Corte Suprema, rol 32.368-2014, considerando noveno.

41. Artículo 1 de la Ley 19.880. La excepción a esta interpretación supondrá la ausencia de supletoriedad, frente al alcance más amplio de los aspectos susceptibles de impugnarse vía recurso de reposición, que comprende aspectos de mérito o de oportunidad, a diferencia de la invalidación, restringida a los

tal extensión. Cualquier interpretación en contrario habrá de considerar determinadas restricciones: la primera de ellas es referida al plazo de ejercicio —limitado a cinco días (artículo 59 de la Ley 19.880), por contraste con el destinatario de la resolución de calificación ambiental y sus terceros relativos, cuya impugnación es de treinta días (artículo 20 de la Ley 19.300)—; y la segunda, relativa a la ausencia de reglas que interrumpan la invalidación posterior, debiendo interpretarse su probable extinción —según la invalidación impropia, por la brevedad de su plazo de treinta días—.⁴²

El plazo de la resolución

Ahora bien, ¿constituyen solo elementos deficitarios de la reclamación de los terceros absolutos aspectos de contenido, como los referidos a las peticiones y argumentos invocables? La respuesta es por cierto negativa. Las restricciones de acceso a los Tribunales Ambientales pueden también asociarse a aspectos temporales, en función del plazo de tramitación que posee la Administración para resolver la reclamación que le permitirá al recurrente agotar la vía administrativa, requisito de procesabilidad común a la generalidad de las reclamaciones de la Ley 20.600 en materia de evaluación de impacto ambiental.⁴³ Como es sabido, este plazo corresponderá a aquel en el cual el órgano administrativo deberá resolver la solicitud o el recurso, o bien a aquel que deberá transcurrir para que dicha presentación se entienda resuelta tácitamente por efecto del silencio administrativo. El interés de este aspecto es que solo de manera excepcional algunas disposiciones de la Ley 19.300, referidas en la Ley 20.600, han consagrado estos términos, aplicándose supletoriamente la Ley 19.880 en otros supuestos.

En efecto, la constatación de la precariedad de disposiciones referidas al plazo para resolver reclamaciones administrativas en materia ambiental se observa ya en el régimen de recursos de la Ley 19.300 —al ser remitido por reclamaciones de la Ley 20.600—. Al menos, considerando que en dicha ley este plazo solo ha sido consagrado en ciertas hipótesis. En concreto, este es el caso del artículo 15 bis y el artículo 18 bis incisos finales de la Ley 19.300, que establecen un plazo de cinco días —relativo a la terminación anticipada del procedimiento de evaluación por ausencia de información esencial—. Con alcance general, este es también el caso del artículo 20 inciso primero del mismo texto legal, que establece un «plazo fatal de treinta o sesenta

vicios de ilegalidad del acto.

42. Ello pues, en rigor, tendrá lugar el ejercicio de dos recursos administrativos (la reposición y la invalidación, entendida en su variante impropia), en circunstancias que el artículo 54 inciso segundo de la Ley 19.880 únicamente admite interrumpir «el plazo para ejercer la acción jurisdiccional» (esto es, el recurso contencioso y no la invalidación).

43. A excepción de las reclamaciones contra resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, referidas más adelante.

días». En la evaluación de impacto ambiental, la importancia de esta última disposición es hacer aplicable tales términos, tanto con relación a la impugnación del titular de la actividad, como también de los terceros relativos.

Si, en cambio, se observa la posición de los terceros absolutos frente al plazo para resolver la invalidación, puede constatarse que la situación ya descrita carece de igual precisión. Como es sabido, ningún término para resolver la solicitud de invalidación ha sido establecido de manera especial en el artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, ni tampoco con alcance general en el artículo 53 de la Ley 19.880. Si bien podría pensarse que tales aspectos serían susceptibles de resolverse recurriendo a la aplicación supletoria del plazo de treinta días del artículo 59 de este último cuerpo legal, el que este se refiera únicamente a las vías de reposición y jerárquica impedirá tal interpretación. Frente a la inaplicabilidad de todo plazo especial para resolver la invalidación ambiental de los terceros absolutos, será aplicable el plazo máximo de los procedimientos administrativos, el cual es en general de seis meses —no de treinta ni sesenta días, como frente al titular y a los terceros relativos, sin perjuicio de que carezca también de la fatalidad prevista en estos supuestos (Valdivia y Blake, 2015: 97)—,⁴⁴ conforme al artículo 27 de la Ley 19.880.⁴⁵

Ciertamente, la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales ha favorecido el acceso a la justicia al interpretar que múltiples actos dictados con ocasión de la invalidación administrativa son susceptibles de agotar esta fase ante la Administración (como la resolución de inadmisibilidad).⁴⁶ No obstante, en el estado actual de la jurisprudencia, nada impide que ella conserve una inactividad de largo tiempo, una vez requerida la invalidación, siendo ello susceptible de entorpecer el acceso a la justicia en materia ambiental, que solo será admisible una vez dictado el acto administrativo que resuelve el ejercicio de esta reclamación expresamente, o bien se ha entendido resuelta tácitamente, al haber transcurrido el plazo de seis meses no fatales.⁴⁷ En supuestos de incertezas sobre la procedencia de reclamaciones generales o especiales, ello ha

44. Aunque la ausencia de fatalidad de plazos sea constatada por regla general en el procedimiento administrativo, el artículo 20 de la Ley 19.300 establece una excepción, al disponer que la reclamación ejercida por titulares habrá de resolverse «en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental». El transcurso de este plazo, aunque no produce una ilegalidad *per se*, es susceptible de comprometer la responsabilidad de la Administración, favoreciendo de esta forma su cumplimiento. Véase la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-178-2018. Ya que esta regla se aplica también a terceros relativos, en la evaluación de ambiental solo la reclamación de los terceros absolutos carecería de plazo fatal de resolución.

45. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-1-2020, considerando 40.º.

46. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-135-2016, 28 de julio de 2017, considerando quinto; y sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-109-2016.

47. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-1-2020, considerando 40.º.

favorecido la prevalencia del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, al no resultar adecuado recurrir «a un proceso invalidatorio que, solo una vez resuelto, posibilitaría la procedencia del control jurisdiccional»,⁴⁸ lo que ha sido calificada por la propia jurisprudencia como una restricción a la tutela judicial.⁴⁹

En el estado de la jurisprudencia actual, no debe considerarse cada aspecto de manera aislada. Ellos permiten ilustrar, en términos generales, el carácter deficitario del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 para asegurar el acceso a dicha sede de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. En efecto, aunque «el legislador equiparó las condiciones en materia recursiva entre la comunidad y los titulares de las actividades y/o proyectos sometidos al trámite de evaluación de impacto ambiental» (Moraga, 2017a: 184), la jurisprudencia diferenció dichas vías de la reclamación de quienes no reunieran tales condiciones. Frente a la garantía constitucional que trasunta el ejercicio de acciones por quienes no han intervenido en la evaluación de impacto ambiental (Paredes, 2015: 35), y ante la ruptura de igualdad en el acceso a la justicia que conlleva tal lectura, deberán examinarse qué alternativas permiten limitar sus efectos en detrimento de los terceros absolutos.

Las alternativas al reclamo general de los terceros absolutos

Las restricciones que afectan a la reclamación general del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 deben llevar a interrogarse sobre alternativas a su ejercicio en la evaluación de impacto ambiental, con la finalidad de corregir las limitaciones de las que adolece el acceso a la justicia de los terceros absolutos. En principio, tales alternativas podrían adoptar dos modalidades. La primera consistirá en matizar las restricciones que se observan de la reclamación general en contra de la evaluación del proyecto, a través del ejercicio de reclamaciones especiales, susceptibles de interponerse en general una vez iniciada la ejecución de la actividad. La segunda alternativa consistirá en sustituir la base legal conforme a la cual los terceros absolutos ejercen su reclamación en contra de la resolución de calificación ambiental, la que habrá de uniformarse con la misma disposición que habilita a los terceros relativos para reclamar en su contra. Frente a las limitaciones de la primera de estas opciones, como se verá, solo esta última posición resulta conforme a la garantía de tutela judicial en la materia (artículo 19 numeral 3 inciso segundo y artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política).

La insuficiencia de la reclamación especial de los terceros absolutos

Contrario a lo que podría pensarse, el reclamo general no es la única acción de la que

48. Ello ha ocurrido en materia de consulta indígena. Véase la sentencia de la Corte Suprema, rol 8.573-2019, 13 de enero de 2021, considerando 53.º.

49. Sentencia de la Corte Suprema, rol 8573-2019, considerando 53.º.

disponen los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. Junto a esta impugnación, ejercitable tanto en la tramitación como luego de la terminación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ellos pueden también interponer otras acciones, en principio, una vez que el proyecto esté en ejecución. La primera tiene lugar frente a la variación significativa o no verificación de las variables ambientales establecidas en los planes de seguimiento, lo que habilita a la Administración para realizar una revisión excepcional de la resolución de calificación ambiental. Por su parte, el segundo supuesto se desarrolla si el titular hubiere cometido una infracción administrativa sujeta a la competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente, al facultar la reclamación de todo tercero, incluido los absolutos.

El reclamo por modificación de variables

El primer ejercicio de reclamaciones especiales, luego de la dictación de una resolución de calificación ambiental, tiene lugar bajo un supuesto de modificación de las variables ambientales. Conforme al artículo 25 quinquies de la Ley 19.300, esta modificación podrá dar origen a un procedimiento de revisión excepcional de dicha resolución, pudiendo iniciarse de oficio por la Administración, o a petición de interesados, sea del propio titular o bien de los directamente afectados. Aunque el legislador se haya referido en términos particularmente restrictivos a la impugnabilidad de los actos administrativos dictados con ocasión de la tramitación de tales procedimientos —al disponer que el acto que «realice la revisión»⁵⁰ sería impugnabile, lo que, *a contrario sensu*, pareciera tornar inimpugnabile a la decisión desfavorable a que ella se desarrolle—,⁵¹ la jurisprudencia ha interpretado ampliamente las hipótesis recurribles ante los Tribunales Ambientales, extendiendo así el acceso a la justicia de los terceros.⁵²

Esta apertura de impugnaciones contra resoluciones de revisión excepcional no es aislada. Ella ha sido acompañada de ciertos aspectos que facilitan el ejercicio de reclamaciones en procedimientos de revisión. Por una parte, ya que la jurisprudencia ambiental ha reconocido el derecho a reclamar de tales actos, sin exigir una intervención en el procedimiento de revisión de aquella resolución⁵³ —como originalmente ocurriría frente a la impugnación de la resolución de calificación ambiental, al haber-

50. Artículo 25 quinquies inciso final de la Ley 19.300.

51. Esta es la lectura sostenida en otros ámbitos, como en materia de invalidación, al requerirse de un acto invalidatorio, rechazándose la impugnabilidad del acto que no realice la invalidación (Cordero, 2015: 294-295).

52. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-125-2016, 11 de febrero de 2019, considerando noveno.

53. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-143-2017, 10 de diciembre de 2018, considerando decimonoveno.

se interpretado como una reclamación reservada a los participantes de la evaluación de impacto ambiental—. ⁵⁴ Por otro lado, pues la jurisprudencia ha extendido esta solución no tan solo a personas naturales y jurídicas de derecho privado, afirmando también que ciertos órganos de la Administración tendrían derecho a recurrir. Ello ha sido sostenido frente a municipios ⁵⁵ que, como es sabido, ejercen una competencia de informar en la evaluación de impacto ambiental, habiendo sido también calificados como participantes en ella (Núñez, 2019: 281). ⁵⁶

Sin perjuicio de que este reclamo tenga una utilidad acotada, en función de la excepcionalidad de la revisión de la resolución de calificación ambiental —como de la propia denominación de la revisión se desprende—, se trata de una impugnación útil frente a los múltiples errores de proyección de impactos de que pudiera adolecer la evaluación ambiental. En especial si se considera que la evolución de las variables ambientales es en rigor proyectada con una anticipación significativa a la ejecución de la actividad —susceptible de aproximarse a la época de una eventual impugnación por parte de los terceros absolutos—, lo que podría favorecer su variación sustantiva o no verificación, referida en el artículo 25 quinquies de la Ley 19.300, en especial frente a la extensión temporal de la tramitación de evaluación de actividades sujetas a la elaboración de estudios de impacto ambiental, que han sido interpretadas por la jurisprudencia administrativa como aquellas comprendidas en dicha norma. ⁵⁷

El reclamo por comisión de infracciones

El segundo ejercicio de reclamaciones especiales, luego de la dictación de una resolución de calificación ambiental, tiene lugar si el titular hubiera incurrido en una infracción administrativa sujeta a la competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente. De ser así, será aplicable el artículo 56 de su ley orgánica, conforme al cual «los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental». ⁵⁸ El interés de esta norma se asocia a la facultad de denuncia que los terceros absolutos tienen pues, según el artículo 21 de la Ley de la

54. Sentencia de la Corte Suprema, rol 23.000-2014.

55. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-3-2014, 6 de enero de 2015, considerando decimosexto.

56. Sentencia de la Corte Suprema, rol 12.802-2018, 30 de mayo de 2019. Véase también la sentencia de Corte Suprema, rol 72.108-2020, 8 de febrero de 2021, considerando noveno.

57. Tal es la interpretación actual de la Contraloría General de la República, Dictamen 3.727, 5 de febrero de 2019; y Dictamen 34.811, 26 de septiembre de 2017. Respecto a la interpretación anterior a la entrada en vigor del artículo 25 quinquies de la Ley 19.300, véase Alburquenque (2005).

58. Artículo 56 del artículo segundo de la Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Superintendencia del Medio Ambiente, «cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo esta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a sesenta días hábiles».

Así, en principio, la denuncia interpuesta por los terceros absolutos habrá de originar un procedimiento administrativo sancionador. Y, cualquiera sea la decisión que se adopte, el artículo 56 de la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente habilitará para que este sea impugnado, al haberse interpretado que el denunciante siempre reunirá la condición de interesado, no debiendo por tanto acreditarla en la reclamación (Hunter, 2014).⁵⁹ Un esquema de acceso así planteado se beneficia de ciertas interpretaciones favorables a los terceros durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. En primer lugar, debido a que la jurisprudencia ha reiterado la aplicación de un principio de oficialidad en la materia, que desliga al denunciante de un deber de impulsar las diferentes fases de su tramitación.⁶⁰ En segundo término, ya que la ley ha consagrado a su favor la calidad de interesado, que supone «la posibilidad de formular toda clase de alegaciones, solicitar todas las pruebas que estimen pertinentes y relevantes desde que la ley no ha reservado esta facultad únicamente al presunto infractor» (Hunter, 2019: 175).

Si, en cambio, el procedimiento administrativo sancionador no ha sido tramitado con ocasión de una denuncia interpuesta por terceros —sino por otros interesados eventuales, pudiendo también haberse iniciado de oficio por la Superintendencia del Medio Ambiente—, el reclamante deberá acreditar su legitimación activa, siendo reservada a aquellos que sufrieran una afectación directa por la resolución administrativa, ya sea en razón de no haberse aplicado una sanción administrativa en la especie, ya si dicha sanción no reúne la entidad que el interesado estima. Esta es la legitimación activa requerida por el artículo 18 numeral 3 de la Ley 20.600, al disponer que tales actos son susceptibles de ser recurridos por «las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente», expresión que, en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, se ha entendido reservada a quienes se vinculan con el área de influencia de la actividad.⁶¹

A diferencia del caso anterior, el interés de este supuesto será el de prescindir de un agotamiento administrativo previo, que suponga un requisito de procesabilidad

59. Sin embargo, el mismo autor ha postulado la existencia de intereses espurios como límite a esta titularidad (Hunter, 2019).

60. Segundo Tribunal Ambiental, R-197-2018, 27 de noviembre de 2019, considerando 39°; Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-177-2018, 22 de julio de 2019, considerando 21°; Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-35-2016, 15 de julio de 2016, considerando 47°; Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-14-2014, 23 de abril de 2014, considerando 8°.

61. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-143-2017, considerando 36°; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-3-2019, 12 de julio de 2019, considerando 38°.

del reclamo de ilegalidad, con relación a quienes tuvieren derechos o intereses comprometidos, sin haber intervenido en el procedimiento de evaluación del proyecto o la actividad. La impugnación de resoluciones sancionatorias ambientales corresponde a una hipótesis de impugnabilidad directa ante los Tribunales Ambientales. Así ha sido resuelto por la jurisprudencia especializada. El Segundo Tribunal Ambiental ha afirmado que «el procedimiento administrativo sancionador regulado en la [Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente], replica el principio contenido en el artículo 54 de la Ley 19.880 en orden a la no exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa previa, como requisito para acceder a la vía judicial».⁶² En el mismo sentido, el Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido «un amplio régimen recursivo administrativo, sin necesidad de agotamiento de la vía administrativa».⁶³

La sustitución de la reclamación general de los terceros absolutos

Aunque las alternativas antes referidas puedan limitar ciertos efectos de la inadaptación del reclamo general con relación a los terceros absolutos a la evaluación de impacto ambiental, no resulta difícil apreciar sus restricciones. Primero, pues dichas vías recursivas solo suelen operar en la fase de ejecución de la actividad, sin ser en general ejercitables inmediatamente luego de la dictación de la resolución de calificación ambiental, en función de los vicios de que pudiera adolecer. Segundo, ya que tales recursos solo proceden en supuestos determinados —en ciertos casos, excepcionales—, lo que justifica el carácter especial de tales vías. Esto, unido a las limitaciones antes referidas de la reclamación general, permite sostener la necesidad de sustituir la disposición que sirve de base legal al reclamo de terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. La Ley 20.600 consagra fundamentos para afirmar que todos los terceros deben sujetarse a una misma vía recursiva, evitando así el tratamiento diferenciado de la jurisprudencia al separar las acciones de unos y otros.

Los fundamentos de una reclamación común

En la jurisprudencia de Corte Suprema, la formulación de un reclamo general en base al artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 ha tenido por finalidad resolver las restricciones de acceso a dicha sede, observada por el Tribunal Constitucional,⁶⁴ permitiendo con ello que los terceros absolutos puedan impugnar, ante esta jurisdicción especializada, los actos dictados en la tramitación de la evaluación de impacto ambiental. Desde su aparición en un voto de prevención de 2012, esta formulación se ha basado en

62. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-118-2016, 31 de agosto de 2017, considerando séptimo.

63. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, R-4-2019, 16 de agosto de 2019, considerando 60.º.

64. Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 2.180, 17 de mayo 2012, voto de prevención.

una interpretación histórica del procedimiento de formación de la Ley de Tribunales Ambientales —favorable a una acción general (Boettiger, 2010: 451)— y, asimismo, en una interpretación sistemática de algunas de sus disposiciones, lo cual ha favorecido la opción por una de las tesis en disputa en torno a las características que tendría dicho reclamo.⁶⁵ Al interpretar la legislación ambiental de esta forma, la jurisprudencia parece haber abandonado toda interpretación literal del artículo 17 de la Ley 20.600.

En efecto, en la jurisprudencia del máximo tribunal la preferencia por fórmulas de interpretación secundarias de la legislación no solo se observa al asimilar un procedimiento de invalidación a un recurso, sino también, y sobre todo, al separar la reclamación de los terceros relativos y absolutos de una disposición que, en rigor, los comprende a ambos. Es el caso del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, conforme al cual ellos tienen competencia 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 en el procedimiento de evaluación ambiental». Aunque es evidente que en tal redacción el artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600 ha comprendido a los terceros relativos, al haber participado en la evaluación y formulado sus observaciones, también ha permitido alcanzar a los terceros absolutos, pues, al no haber intervenido en dicha evaluación, no formularon sus observaciones y, por ende, mal pudo la Administración considerarlas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

De lo anterior pueden apreciarse distintas interpretaciones del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600. Bajo una lectura restrictiva, esta disposición exigiría la formulación de observaciones, limitando su ámbito de aplicación a los terceros relativos, y originando, como resultado, que aquellos absolutos —que no han formulado observaciones en dicha evaluación— deban recurrir mediante la reclamación general del artículo 17 numeral 8 de dicha ley. Ello no solo divide el acceso a la justicia de unos y otros, sino que también dificulta el ejercicio de la acción de los terceros absolutos —que deberán recurrir por un recurso inadecuado— y también de los relativos —que, por participar en la evaluación, se han visto imponer un agotamiento administrativo agravado—. ⁶⁶ Para evitar toda discriminación en el acceso al contencioso, habrá de preferirse una interpretación amplia de aquella disposición, conforme la cual la formulación de observaciones no sea requerida, sino solo que la Administración no hubiera fundado el acto recurrido conforme a las pretensiones del tercero. En espe-

65. Véase nota 22.

66. La agravación se produce por la exigencia de una doble congruencia, primero, entre las observaciones y su reclamación administrativa y, luego, entre esta última y el reclamo judicial. Los efectos restrictivos de esta interpretación, respecto al acceso a los tribunales, ha sido objeto de casación. Véase la sentencia de Corte Suprema, rol 36.919-2019, 22 de febrero de 2021, considerando decimosegundo.

cial si se considera que, aunque constitucionalmente el legislador esté habilitado para imponer un agotamiento administrativo como requisito de procesabilidad,⁶⁷ no lo está para exigir la participación en un procedimiento como condición de efectividad del acceso a la justicia. Bajo esta lectura, todos los terceros dispondrán de una misma reclamación.⁶⁸

Un reclamo común a todo tercero no solo se funda en la interpretación ya referida del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, sino también en las partes señaladas en su artículo 18 numeral 5 (que consagra una referencia amplia, conforme a la cual corresponderán a «las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley») y, asimismo, en la remisión que esta disposición consagra a los «artículos 29 y 30 bis de la Ley 19.300» con relación a su artículo 20. Tal remisión, lejos de limitar la aplicabilidad *ratione personae* de esta reclamación al destinatario del acto y sus terceros relativos, debe ser interpretada en concordancia con el ejercicio del recurso administrativo exigido por el artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, para acceder a los Tribunales Ambientales. En efecto, gracias a este reenvío los terceros absolutos podrán agotar la vía administrativa del artículo 20 de la Ley 19.300, lo que permite descartar una impugnación administrativa en el plazo de derecho común de la reposición (cinco días, según el artículo 59 de la Ley 19.880), gozando del mismo término que posee el titular de la resolución de calificación ambiental y los participantes en su procedimiento de formación (treinta días, según el artículo 20 de la Ley 19.300).

Notemos, por último, que, en el estado actual de las reclamaciones ambientales, esta interpretación extensiva del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600 tiene apoyo en la jurisprudencia. Aunque los Tribunales Ambientales no hayan afirmado la integración de los terceros absolutos en esta reclamación, sí han restringido la exigencia relativa a la formulación de observaciones para que sea ejercida. Ello explica que dicha reclamación haya sido interpuesta por quienes no han reunido la condición de participantes, ya sea que se traten de personas naturales —como ha ocurrido en procedimientos de consulta indígena (Hervé y Bascur, 2019)— o jurídicas —como ha sucedido con relación a la intervención de municipios (Núñez, 2019)—. En fin, un paso adicional ha sido dado al interpretar que la reclamación del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600 no solo procedería frente a la apertura de un procedimiento de participación ciudadana, sino también si dicho procedimiento no hubiera sido abierto, impidiéndose de esta forma intervenir en él, ante proyectos declarados que suponen cargas ambientales para una comunidad próxima (caso en la cual ninguna

67. Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 2.036, 18 de octubre de 2011, considerando vigésimo.

68. Es por ello que dicha interpretación debe ser también extensiva en materia de consulta indígena, ámbito en el cual la jurisprudencia ha oscilado entre la reclamación conforme al artículo 17 numerales 6 y 8 de la Ley 20.600. Véase Hervé y Bascur (2019).

observación pudo ser formulada por quienes ejercieron el reclamo).⁶⁹

La adaptación de una reclamación común

Afirmar un reclamo común a todo tercero a la evaluación de impacto ambiental permite superar gran parte de las restricciones del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 con relación a la reclamación ejercida por aquellos absolutos. Ciertamente, ello puede observarse en principio desde una perspectiva temporal. La lectura amplia del artículo 17 numeral 6 permite que los terceros absolutos ejerzan esta reclamación conforme a los «artículos 29 y 30 bis de la Ley 19.300», lo que evita la dificultad que presenta la reclamación general, conforme al artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, frente a la ausencia de todo plazo expresamente consagrado para resolver la invalidación ambiental (susceptible de extenderse hasta por seis meses).⁷⁰ Será aplicable el artículo 20 inciso primero de la Ley 19.300, conforme al cual «la autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental». La relevancia de esta posición se acrecienta considerando que solo esta última disposición consagra la fatalidad del plazo, debiendo entenderse que, una vez transcurrido, se agotará la vía administrativa (artículo 59 inciso quinto y artículo 65 de la Ley 19.880).

Si se atiende ahora a una perspectiva material, la elección del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, como vía recursiva de los terceros absolutos, supone también ventajas. Ellas se refieren, en primer término, al contenido de la reclamación interpuesta. A diferencia de la jurisprudencia referida al reclamo general del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, que restringe las peticiones y argumentaciones a aspectos de legalidad, habiendo sido ello constatado por la doctrina (Phillips, 2021: 106), el recurrente en vía administrativa podrá comprender elementos de mérito o conveniencia, al haber calificado el legislador dicha impugnación en términos amplios —como una reclamación administrativa— sin condicionamientos a alegaciones y peticiones específicas.⁷¹ Más aún, esta impugnación no sufrirá variaciones con relación a la autoridad

69. Sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-16-2019, 19 de julio de 2019, considerando 58.º.

70. Artículo 27 de la Ley 19.880. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-1-2020, considerando 40.º.

71. Asimismo, aunque esta impugnación guarde coherencia la reclamación ante los Tribunales Ambientales —en función del carácter revisor de dicha sede (Guzmán, 2012: 242; Bordalí, 2019: 191)—, la jurisprudencia, como se ha visto, ha interpretado restrictivamente la vinculación que debe existir entre los argumentos y las peticiones formulados entre la fase administrativa y judicial del reclamo del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600 (sentencia de la Corte Suprema, rol 36.919-2019) que, por definición, respecto de los terceros absolutos, no podrá ser extendida a la participación ciudadana en la evaluación. Frente a los terceros absolutos, ello limita la interpretación restrictiva que ha sido formulada en algunas

que deberá resolverla, que serán aquellas referidas en el artículo 20 de la Ley 19.300 (esto es, el director ejecutivo o el Comité de Ministros, según se trata de declaraciones o estudios de impacto ambiental) y no la misma autoridad que hubiera dictado el acto recurrido, como se ha entendido de la aplicación de la invalidación ambiental, sea ella una solicitud o un recurso.

En fin, entre una perspectiva temporal y otra material se encuentran también otros aspectos necesarios para equiparar el ejercicio de las reclamaciones, entre el titular y los terceros —sean absolutos o relativos—. Basta para ello observar el artículo 17 numeral 8 inciso final de la Ley 20.600, al disponer 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 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido». Aunque esta disposición carezca de un efecto útil con relación a los recursos jurisdiccional —al no estar habilitada la Administración para resolver la ilegalidad de actos que han sido resueltos ya por los tribunales, so pena de desacato (Ferrada, 2011: 255)—, sí tiene eficacia frente a recursos administrativos, al establecer la estabilidad de las decisiones que agotan la vía administrativa del titular y de los terceros relativos. Solo la integración de los terceros absolutos al artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600 permitiría que ellos se beneficien de igual efecto, evitando así toda la revisión posterior de tales decisiones por la Administración.

Llegados a este punto, el único aspecto que parece restringir la utilidad de la reclamación especial del artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, a favor de los terceros relativos, se asocia a su ejercicio en el plazo de treinta días, al limitarse el término de dos años de la teoría de la invalidación propia o poder (por aplicación del artículo 17 numeral 8 de dicha ley). Una interpretación en este sentido, sin embargo, tiene una restricción relevante, con relación al plazo, al no haberse aceptado mayoritariamente el criterio favorable a la extensión temporal de dos años para ejercer la invalidación

sentencias acerca de los vicios de ilegalidad que podrían invocar los terceros relativos en ejercicio de dicha acción, al haber formulado observaciones en el procedimiento de participación ciudadana. Véase la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-1-2020, considerando decimoctavo; sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-6-2020, considerando 35.º. En estricto rigor, esta interpretación se opone a la jurisprudencia anterior del Tercer Tribunal Ambiental, conforme a la cual «es recién tras la notificación de la resolución de calificación ambiental donde podrá conocer el participante, primeramente si tiene perjuicio [...] y luego si dicho perjuicio guarda alguna relación con el contenido de sus observaciones», afirmando posteriormente que «si se acepta la limitación estricta que plantea la reclamada, para todos los demás posibles vicios, a los participantes en la PAC solo les quedaría interponer el recurso de invalidación impropia, que se trata de una debatida construcción jurisprudencial» (sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, R-47-2017, considerandos octavo y décimo). En efecto, interpretar que solo el reclamo ambiental general permite controlar todo vicio de un acto administrativo limita la efectividad del acceso a la justicia, ante las restricciones de ejercicio que esta acción presenta, ya referidas.

ambiental, favoreciendo su ejercicio en el mismo término referido en la reclamación del titular del proyecto y de los terceros relativos (esto es, treinta días desde la publicidad del acto),⁷² lo que priva de cualquier utilidad al reclamo general en este ámbito. En efecto, contrario a lo que se ha sostenido, la solución en esta materia no se asocia al plazo, sino a su *dies a quo*, debiendo favorecerse el restablecimiento de un inicio del cómputo conforme a la jurisprudencia desarrollada bajo el recurso de protección ambiental, con relación al conocimiento presunto.

Conclusiones

La formulación de un reclamo general a partir del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600 ha asegurado el acceso a la justicia de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, también ha afectado a la justicia de su acceso, en especial por las limitaciones de su interpretación favorable a un ejercicio en el plazo de dos años y al carácter subsidiario de su interposición. Actualmente, la aplicación de un reclamo general en este ámbito sufre de numerosas restricciones. Aunque algunas de ellas se asocian a su formulación —como la ausencia de un plazo para resolver su ejercicio o el otorgamiento de facultades revisoras al órgano que ha dictado el acto, sin intervención de su autoridad de tutela—, otras se vinculan con su interpretación jurisprudencial —como ocurre ante la exigencia de limitar el contenido de su ejercicio a aspectos de legalidad, sin alcanzar el mérito o la conveniencia—. Ya que ninguna de estas restricciones opera si el reclamo se ejerce por el titular del proyecto o los terceros relativos, el reclamo general de los terceros absolutos ha afectado a la igualdad en el acceso a la justicia, limitando de esta forma el derecho al recurso de quienes no hubieren intervenido en la evaluación de impacto ambiental, sin que otras reclamaciones posteriores compensen tal restricción.

Pese a ello, cada uno de estos aspectos pueden superarse si se considera que, para otorgar acceso a los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental, nunca fue necesario crear la debatida teoría de la invalidación impropia, sino simplemente interpretar, en beneficio de aquellos, el artículo 17 numeral 6 de la Ley 20.600, con la finalidad de garantizar el principio de impugnabilidad de los actos administrativos y la igualdad de acceso a la justicia. En efecto, al facultarles para «conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica [...] cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental», esta disposición no solo comprendió a quienes hubieren formulado observaciones (terceros relativos), sino también, y sobre todo, a quienes no lo hubieren hecho (terceros absolutos), pues ellas mal pudieron ser en tal caso «consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental». Tal interpretación permite superar las

72. Véase nota 22.

múltiples restricciones de las que adolece la aplicación del reclamo general en este ámbito, sin que su plazo de ejercicio de treinta días —afirmado también mayoritariamente en el reclamo general— afecte la posición del recurrente, en la medida que su *dies a quo* se compute desde el conocimiento presunto del acto.

Referencias

- ALBURQUENQUE, Winston (2005). «¿Pueden ser revisados por la autoridad los estudios de impacto ambiental aprobados? Análisis desde la jurisprudencia administrativa». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 15: 69-77. Disponible en <https://bit.ly/3OiiORY>.
- BARROS, Alberto y José Miguel Valdivia (2019). «Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental». En Juan Carlos Ferrada, Andrés Bordalí Salamanca y Magdalena Prieto Pradenas (coordinadores), *Justicia ambiental ante la jurisprudencia: Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago: Der.
- BERMÚDEZ, Jorge (2005). «El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), 18 (2): 83-105. DOI: [10.4067/S0718-09502005000200004](https://doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004).
- . (2014). *Fundamentos de derecho ambiental*, 2.^a ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- . (2015). «La legitimación activa en el contencioso ambiental». En Juan Carlos Ferrada, Jorge Andrés Bermúdez Soto y, Francisco A. Pinilla Rodríguez (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Thomson Reuters.
- BODIN, Marie-Claude (2013). «Los Tribunales Ambientales: Se completa la reforma a la institucionalidad ambiental». *Anuario de Derecho Público*, 1: 297-315. Disponible en <https://bit.ly/3tYX7UV>.
- BOETTIGER, Camila (2010). «Nueva institucionalidad ambiental». *Actualidad Jurídica*, 22: 429-454. Disponible en <https://bit.ly/39NQnm1>.
- BORDALÍ, Andrés (2019). *Litigación ambiental*. Santiago: Thomson Reuters.
- BORDALÍ, Andrés e Iván Hunter (2017). *Contencioso administrativo ambiental*. Santiago: Librotecnia.
- CARMONA, Carlos (2005). «El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003». En Juan Carlos Ferrada (coordinador), *La justicia administrativa*. Santiago: Lexis Nexis.
- CORDERO, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- FERRADA, Juan Carlos (2011). «Los procesos administrativos en el derecho chileno». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 36: 251-277. Disponible en <https://bit.ly/3OETuv9>.

- . (2015). «La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales». En Juan Carlos Ferrada, Jorge Andrés Bermúdez Soto y Francisco A. Pinilla Rodríguez (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Thomson Reuters.
- GUZMÁN, Rodrigo (2012). *Derecho ambiental chileno: Principios, instituciones, instrumentos de gestión*. Santiago: Planeta Sostenible.
- HARRIS, Pedro (2020). «La invalidación administrativa mixta». *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), 88 (248): 375-385. DOI: [10.29393/RD248-23IAPH10023](https://doi.org/10.29393/RD248-23IAPH10023).
- HERVÉ, Dominique y Dévora Bascur (2019). «La protección de los derechos de las comunidades indígenas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por parte de los Tribunales Ambientales: ¿Avance y/o retroceso?». *Justicia Ambiental*, 11: 197-232. Disponible en <https://bit.ly/3ydZHsI>.
- HUNTER, Iván (2014). «Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental)». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), 28 (1): 259-270. DOI: [10.4067/S0718-09502014000100013](https://doi.org/10.4067/S0718-09502014000100013).
- . (2019). «La legitimación popular del denunciante en la nueva justicia ante los tribunales ambientales». *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), 87 (245): 173-199. DOI: [10.4067/S0718-591X2019000100173](https://doi.org/10.4067/S0718-591X2019000100173).
- ISENSEE, Carlos (2016). «Sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa». *Actualidad Jurídica*, 35: 213-234. Disponible en <https://bit.ly/3xOxsQ2>.
- LILLO, Diego y Antonia Berríos (2020). «Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia». *Justicia Ambiental*, 12: 303-340. Disponible en <https://bit.ly/3OE5U6u>.
- MÉNDEZ, Pablo (2018). «¿Acción general de reclamación ambiental?». *Revista de Derecho Ambiental*, 9: 162-185. DOI: [10.5354/0719-4633.2018.50205](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.50205).
- MORAGA, Pilar (2017a). «La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno». *Revista de Derecho del Estado*, 38: 177-198. DOI: [10.18601/01229893.n38.07](https://doi.org/10.18601/01229893.n38.07).
- . (2017b). «Sentencia R-109-2016 del Tribunal Ambiental de Santiago, de 22 de mayo de 2017». *Centro de Derecho Ambiental*. Disponible en <https://uchile.cl/d134932>.
- NÚÑEZ, Álvaro (2019). «Impugnación de las resoluciones de calificación ambiental por parte de los municipios». *Justicia Ambiental*, 11: 277-290. Disponible en <https://bit.ly/3ODpbVW>.
- PAEDES, Christian (2015). «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley 20.600». *Justicia Ambiental*, 7: 33-60. Disponible en <https://bit.ly/3bnYFBE>.
- PHILLIPS, Jaime (2021). «La invalidación impropia: Control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental». *Revista de Derecho Ambiental*, 15:

95-121. DOI: [10.5354/0719-4633.2021.60408](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.60408).

RIQUELME, Carolina (2012). «Los Tribunales Ambientales en Chile: ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 4 (1): 1-43. Disponible en <https://bit.ly/3ndnAdC>.

SALAMANCA, Carola y María del Pilar Soffia (2018). «Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental». *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, 2018: 289-308. Disponible en <https://bit.ly/3naAJnM>.

SOTO, Eduardo (2020). «El decaimiento en el derecho administrativo chileno: ¿Extinción del procedimiento administrativo? ¿Extinción del acto administrativo? Del derecho como literatura de ficción». *Derecho Público Iberoamericano*, 17: 301-323. Disponible en <https://bit.ly/3tYHv3J>.

VALDIVIA, José Miguel y Tomás Blake (2015). «El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo». *Estudios Públicos*, 138: 93-135. Disponible en <https://bit.ly/3QNmeEe>.

Sobre el autor

PEDRO HARRIS MOYA es profesor de la Universidad Autónoma de Chile. Abogado, Doctor en Derecho Público de la Universidad de París 1, Panthéon-Sorbonne, Francia. Su correo electrónico es pedro.harris@uautonoma.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-4361-1739>.