

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

DERECHO AMBIENTAL

ESTUDIOS DESDE LA JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL AMBIENTAL
DE SANTIAGO

- Legitimación Procesal en Sede Ambiental.
- Sobre la Invalidación y Anulación en Sede Ambiental.
- Principio de Conservación de los Actos Administrativos en Materia Ambiental.
- Sobre los Programas de Cumplimento.



EDITORIAL LIBROMAR

DERECHO AMBIENTAL. Estudios desde la Jurisprudencia del Tribunal Ambiental de Santiago

© SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Participaron en la elaboración de esta obra:

ALEJANDRO RUIZ FABRES

CARLA VEGA MONARES

CRISTIÁN ANDRÉS DELPIANO LIRA

DANIELLA CAROLINA RAMÍREZ SFEIR

EDITOR: EDITORIAL LIBROMAR SpA

ISBN: 978-956-7890-89-7

Registro de Propiedad Intelectual de Chile, N° 2021-A-3124

Se terminó de imprimir esta edición en mayo de 2021

Santiago de Chile

Imprenta CM Castro & MacDonald solo actúa como impresor

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo | 9 |
| Presentación | 17 |
| | |
| LEGITIMACIÓN PROCESAL EN SEDE AMBIENTAL . . . | 21 |
| | |
| I. Concepto de legitimación activa | 23 |
| II. Afectación y perjuicio | 28 |
| III. Interés y derecho subjetivo | 32 |
| IV. Casos especiales de legitimación activa | 39 |
| a. Casos de la Ley N° 20.600 | 39 |
| b. Legitimación activa de órganos del Estado | 42 |
| c. Juntas de Vecinos | 46 |
| d. Pueblos originarios | 47 |
| V. Conclusiones | 48 |
| VI. Bibliografía | 51 |
| | |
| SOBRE LA INVALIDACIÓN Y ANULACIÓN EN SEDE AMBIENTAL | 53 |
| | |
| I. Concepto de invalidación | 55 |
| II. Fundamento | 58 |

| | |
|---|----|
| III. La invalidación debe recaer sobre actos administrativos | 61 |
| IV. El vicio y su entidad o relevancia | 68 |
| V. Plazo | 74 |
| VI. Interpretación de la invalidación ambiental por la Excma. Corte Suprema | 79 |
| VII. Conclusiones | 83 |
| VIII. Bibliografía | 85 |

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
EN MATERIA AMBIENTAL 87

| | |
|---|-----|
| I. Introducción | 89 |
| II. El principio de conservación del acto administrativo | 90 |
| III. El principio de conservación en materia ambiental | 92 |
| IV. El vicio debe ser grave y esencial para declarar la nulidad | 97 |
| V. Los vicios graves y esenciales en materia ambiental | 99 |
| VI. Conclusiones | 104 |
| VII. Bibliografía | 106 |

SOBRE LOS PROGRAMAS
DE CUMPLIMIENTO 107

| | |
|--|-----|
| I. Introducción | 109 |
| II. Naturaleza jurídica y finalidad de los programas de cumplimiento . . | 110 |
| III. Los programas de cumplimiento como mecanismo de incentivo al cumplimiento e instancia de colaboración entre el regulado y la Administración | 115 |
| IV. Contenido de los programas de cumplimiento | 118 |
| V. Criterios de aprobación de un programa de cumplimiento: integridad, eficacia y verificabilidad | 122 |

| | |
|--|------------|
| A. Integridad | 123 |
| B. Eficacia | 125 |
| C. Verificabilidad | 128 |
| VI. Aprobación de los programas de cumplimiento | 129 |
| VII. Conclusiones | 134 |
| VIII. Bibliografía | 136 |

PRÓLOGO

El primer comentario que debe realizarse respecto de esta obra sin duda es de felicitación al Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, puesto que constituye un esfuerzo la sistematización, pero al mismo tiempo una ardua tarea que no siempre deja conforme a sus autores, dado que se trata de aquilatar el propio desempeño en materias específicas, la cual estaba reservada para la doctrina y comentadores, la que se aborda ahora por el propio órgano jurisdiccional, la cual, de este modo, pasa a ser un complemento indirecto de sus determinaciones. Es así como el análisis constituye un esfuerzo enriquecedor, del cual se aprende al mirarlo con amplitud y mayor perspectiva, aquilatando en abstracto, y no con motivo de un caso concreto, las implicancias de una determinación en todo el Derecho Ambiental.

Las materias que se tratan son siempre motivo de una ardua discusión, puesto que existen variadas e importantes temáticas que quedarán para una segunda entrega. Por ello cuando se inicia esta labor debe continuarse en el tiempo, pasando revista a los diferentes temas de interés, como al mismo tiempo actualizando los ya desarrollados. En esta ocasión se abordan cuatro temas relevantes y que son materia del análisis de la doctrina permanentemente, incluso materia de reformas legales y de discusión aún no concluida. La importancia queda resaltada por este mismo hecho. Nuestro país está escribiendo su Derecho Ambiental, por ello es apropiado el

análisis que le permitirá al lector adquirir una versada aproximación a cuatro distintos temas.

En el capítulo dedicado a la **legitimación procesal** se realiza un repaso a la evolución de este tópico en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, entendida desde la perspectiva de una noción de acceso sin restricciones a la justicia ambiental, la cual debe contemplar una concepción amplia y con enfoque en los derechos fundamentales posiblemente afectados, permitiendo de esta forma una extensa posibilidad de revisión por la justicia especializada sin cerrar la puerta desde un inicio.

El repaso del concepto de legitimación activa, la afectación, los perjuicios, el interés, los derechos subjetivos comprometidos y los casos especiales que se relevan sobre la materia, nos entrega una primera mirada técnica y adecuada al tema, sin temor a nutrir los conceptos por las citas de derecho internacional, declaraciones o derecho internacional suave, jurisprudencia nacional, criterios del mismo tribunal y de la doctrina especializada. Se atiende así al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de La Haya.

En esta materia se destaca el desarrollo de criterios relevantes a la hora de resolver los casos sometidos a su conocimiento, como la determinación de que la legitimación es una cuestión jurídica de fondo y no formal, que puede ser revisada de oficio si el mérito de la causa así lo exige, por ser uno de los presupuestos de la acción. Otro punto destacado que se aborda es la exigencia de un perjuicio o afectación directa de un interés de carácter ambiental como requisito de la legitimación activa, el que puede ser potencial para casos como el procedimiento extraordinario de revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. En relación con lo anterior, el capítulo aborda las aproximaciones interpretativas desarrolladas en el transcurso de sus ocho años de actividad jurisdiccional para determinar este interés, con especial referencia al principio de congruencia, a las teorías del “área de influencia” o “entorno adyacente” y del “círculo de intereses”, las cuales ya habían sido elaborados por la Corte Suprema y analizados por la doctrina nacional, sin dejar de referirse a los intereses individuales y colectivos.

Cierra el capítulo una referencia a ciertos casos particulares de legitimación activa entre los cuales, merece una especial mención la situación de las municipalidades dentro del procedimiento de evaluación ambiental. En efecto, si bien la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental había negado competencia a estos órganos para formular observaciones en el marco de la evaluación ambiental de proyectos y, por consiguiente, de reclamar del pronunciamiento de la administración ante los tribunales ambientales, esta decisión fue revertida por la Corte Suprema en la causa Rol 12.802-2018.

Se repasa la noción del agotamiento de la vía administrativa previa y se avanza en lo que será un tema de futuro de la participación de la administración en el procedimiento ambiental en todos los contornos, especialmente los descentralizados, quedando pendiente el análisis de los concentrados y desconcentrados. Se aborda la participación de las Juntas de Vecinos y de los pueblos originarios ya sin problemas en cuanto a su legitimación. Será un tema que llegará al tribunal ambiental y que corresponderá pronunciarse de igual modo, el de la legitimación de las organizaciones morales sin personalidad jurídica, en lo cual tienen un punto en común con la administración central.

Se señala como amplio criterio orientador que la “Corte Suprema se ha pronunciado a este respecto señalando que, ‘[...] el criterio reconocido por la mayoría de la doctrina es que la legitimación procesal sería un elemento exigido en relación al juicio en particular, sin que por ello sea necesario ser titular del derecho material para obtenerla, desde que tal exigencia equivaldría en la práctica a obtener siempre un fallo favorable. Con todo, se destaca que sí es indispensable, ser titular del interés de que se decida si efectivamente existe o no la relación jurídica sustancial’ (SCS de 10 de agosto de 2015, Rol N° 26.558-2014, considerando Décimo cuarto)”.

En el capítulo titulado “**sobre la invalidación y anulación en sede ambiental**” se aborda como la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental ha adoptado una postura respecto a la naturaleza y alcance de esta institución, abarcando aspectos tales como la concepción de

la invalidación como una potestad-deber de la Administración del Estado que se ejerce respecto de actos administrativos firmes y su fundamento en la autotutela de la que esta se encuentra investida. La teoría de los poderes implícitos de la Administración es un tema en constante revisión, puesto que afecta determinantemente a los administrados, pretendiendo su regulación legal ser una garantía más que el reconocimiento de la facultad.

Otra cuestión abordada por los fallos citados dice relación con la posición de la magistratura ambiental frente al ejercicio de esta potestad respecto de los actos trámites, admitiendo su invalidación bajo la condición de que ellos determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo o produzcan indefensión. Ha surgido igualmente en el último tiempo la posibilidad de revisión, cuando de mantener el acto trámite se puedan afectar intereses relevantes que es preciso cautelar inmediatamente o que resulte indiscutible que el acto es contrario a la legislación, afectando la legalidad posterior del procedimiento.

Se destaca en el capítulo la forma en que esta magistratura ha interpretado el plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo el cual, de acuerdo con el criterio seguido por el Segundo Tribunal Ambiental en su jurisprudencia, sería de 2 años contados desde la notificación o publicación del acto, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, no admitiendo suspensión ni interrupción por ser un plazo de caducidad. Este plazo, tal como aclara la propia magistratura, no se aplica a los tribunales ambientales, cuya potestad de revisión de estos actos no caduca. Finalmente, el capítulo concluye abordando la tradicional división entre invalidación propia e impropia, así como su incidencia respecto de los plazos y la legitimación activa. La regulación especial ha dado origen a una extensa discusión que estimo no concluida, aspecto que se evidencia en las decisiones del Segundo Tribunal Ambiental y en la misma Corte Suprema, que pretende aplicar a los terceros relativos y absolutos el mismo plazo que a los interesados que son parte en el procedimiento, mediante la ficción del conocimiento indistinto para unos y otros. De esa

forma, en mi concepto, no logra tener una justificación razonable, conforme al principio de igualdad de armas, la notificación obligada a las partes y no a los terceros, en el evento de hacer aplicables a todos ellos el plazo de 30 días para requerir la invalidación.

Tengo que reconocer una contradicción, pues por una parte me parece un exceso el reconocer poderes implícitos y reglados a la Administración, los que se sustentan en su antigua limitación de recursos y en el bien común, con lo cual mantiene en una situación precaria de incertidumbre a la situación jurídica específica, como al administrado y a los terceros, el cual se sitúa en dos años y que en materia ambiental se limita a 30 días. Sin embargo, desde otro ángulo, la más amplia participación y acceso a una justicia ambiental igualitaria, me hace considerar oportuno conceder una verdadera posibilidad de impetrar los derechos a los afectados, puesto que en 30 días muchas veces no adquieren conciencia de tal calidad, imponiéndose la práctica que ante cualquier proyecto de inversión los posibles afectados recurran a una amplia gama de impugnaciones, planteándose una disputa que debiera reservarse únicamente cuando hay verdaderas diferencias en relación a intereses contrapuestos en temas específicos.

El tratamiento del **Principio de conservación de los actos administrativos** en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental se encuentra dedicado otro de los capítulos del libro. En él, las sentencias sistematizadas proponen una reflexión en torno a su rol dentro de la teoría de la invalidez y nulidad de los actos de la Administración del Estado, así como su función de equilibrar los derechos de los particulares y el ejercicio de las prerrogativas de la administración. En esta línea, una manifestación concreta de este principio ilustrado mediante las decisiones transcritas dice relación con el criterio del carácter grave y esencial del vicio, cuya trascendencia impone, como un aspecto definitorio de la decisión, retirar un acto administrativo de la vida del derecho. Desde esta perspectiva se abordan casos como la nulidad parcial de una resolución de calificación ambiental, los errores en el cálculo del beneficio económico en las

sanciones aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente o el archivo de denuncias por este servicio sin previa notificación a los denunciados, entre otros.

El capítulo dedicado a los **programas de cumplimiento** compila el tratamiento dado por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental para abordar esta institución introducida por la Ley N° 20.417, como parte de lo que se ha denominado “mecanismos de incentivo al cumplimiento”. Se destaca en este sentido como los fallos citados reflejan el enfoque colaborativo de estos programas, el cual enfatiza que su objetivo es la búsqueda de una acción conjunta entre el afectado y la administración en aras de proteger el medio ambiente y no un fin meramente sancionatorio o retributivo. Por una parte, las decisiones sistematizadas retratan temas fundamentales respecto de los aspectos procedimentales de esta institución, tales como la calificación de acto trámite cualificado del pronunciamiento de la Superintendencia del Medio Ambiente sobre la propuesta de estos programas y las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, el plazo de respuesta por la Superintendencia del Medio Ambiente frente a su propuesta y los efectos de su aprobación respecto del curso y conclusión del procedimiento sancionatorio ambiental. Por otro lado, el capítulo concluye refiriéndose a pronunciamientos del tribunal sobre cuestiones de fondo de estos programas tales como su contenido y criterios de aprobación y, en especial, sobre los criterios de eficacia, integridad y verificabilidad.

El PdC es parte de la tendencia del Derecho Administrativo Sancionador de aperebrir al posible infractor antes de aplicarle la sanción, con el objeto que sea éste quien corrija la desviación de su actuar, por cuanto con ello se mantiene una viabilidad del proyecto, la que reconduce el mismo titular y hay un ajuste o reconducción más temprana al respeto de las normas ambientales, todos aspectos en los cuales no es posible estar en desacuerdo. Este principio forma parte del *ius puniendi* del Estado que pregona igual solución en el derecho penal y en el de la libre competencia. En el campo penal tiene una presencia durante el procedimiento y luego como penas

sustitutivas. Se plantea en este estudio la naturaleza del PdC, en lo cual, en principio puede ser adecuado entenderlo como un acto trámite, con la finalidad que el procedimiento sancionatorio tenga una conclusión en un plazo razonable, el que no es posible dejarlo en suspenso *ad eternum*. Por ello el PdC no constituye en sí mismo la conclusión del procedimiento administrativo sancionador, debe existir una resolución final que lo tiene por cumplido en los términos y condiciones fijadas, aspecto que impone una supervigilancia constante de las mismas. Ante una falta del titular del proyecto a los términos y condiciones del PdC impone continuar a su respecto con el procedimiento Sancionador hasta su finalización. Así comprendida la institución tampoco puede tener reparos. Los aspectos que motivan una visión crítica en nuestro país del PdC en materia medioambiental los podemos sintetizar: a) Criterio laxo en el planteamiento de los compromisos al momento de ser presentado y aprobado por la autoridad; b) Falta de definición de los plazos máximos por los que puede extenderse el PdC; c) Concesión de plazos indeterminados, puesto que se permite su reformulación; d) Extensión desmedida del PdC, el que puede extenderse por toda la vida del proyecto y, en ocasiones, sobrepasarlo; e) Ausencia de una supervigilancia y control del cumplimiento de los compromisos de carácter estricto y efectivo, al considerarse que en esencia se están infringiendo las condiciones y términos de la RCA; f) Implementación de la figura del PdC del PdC, que se constituye en una práctica no deseada y contraria a la legislación; g) Incorporar dentro del PdC nuevas actividades y condiciones del proyecto, las que no han sido sometidas a evaluación, y h) Ausencia de una decisión final que sobresea definitivamente o absuelva al investigado en el procedimiento administrativo sancionador.

Todo lo anterior tiene importancia ante la impugnación de un PdC y los recursos que son procedentes, materia en decantación en la jurisprudencia, puesto que, en un principio se estimaron procedentes los recursos de casación en la forma y en el fondo, pero en el último tiempo se ha expresado por la Corte Suprema que al ser una resolución intermedia, corresponde que se impugne por medio del

recurso de apelación. Jurisprudencia, esta última, de la cual participo con la reserva que en el evento a que se refieren las letras f) y g) del párrafo precedente, sí pueden ser impugnadas por el recurso de casación, puesto que con ello se excede el campo del PdC.

El presente trabajo constituye un aporte muy bien concebido, el que corresponde destacar por el solo hecho de concretarse, pero que, sin duda alguna, será de consulta obligada por estudiantes, abogados litigantes y magistrados, quienes encontrarán en sus páginas el punto de partida para la profundización de sus razonamientos, sin que se admita una litigación que no considere este material, puesto que no es posible llevar a los tribunales a un planteamiento *ex-novo*, de aquello que ha sido materia de su preocupación y de diferentes pronunciamientos. Por ello este material es la base, desde aquí debe ahora conducirse la discusión y en análisis, por ello es importante la obra y muy relevante su difusión.

El lector tiene en sus manos una obra clara, equilibrada en la profundización de las materias y que enfrenta con objetividad las materias de que trata, siendo fiel a la jurisprudencia del tribunal, pero al mismo tiempo reafirmando la posición de la doctrina y conectando las materias con las decisiones de la Corte Suprema, en el evento que ello se ha estimado apropiado. Presenta, sin duda alguna, la visión del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago en temas de relevancia.

Les invito, sin reserva, a conocer y estudiar sus páginas.

SERGIO MUÑOZ GAJARDO
Ministro de la Corte Suprema de Justicia
de Chile y Presidente de su Tercera Sala.
Embajador de la OEA para el medioambiente

PRESENTACIÓN

Desde su creación el año 2013, el Segundo Tribunal Ambiental ha dictado casi 230 sentencias, las cuales no solo han tenido fundamento jurídico y científico-técnico, tal como lo señala la Ley N° 20.600, sino que además, se encuentran respaldadas en diversos análisis internos que ha desarrollado la unidad de estudios del Tribunal, como parte de su mecanismo de trabajo para la fundamentación de las sentencias.

Parte del material resultante de los estudios y análisis señalados son los que publicamos en este libro que tengo el honor de presentar. El objetivo perseguido consiste en poner a disposición del mundo jurídico los trabajos que internamente hemos desarrollado, y que han sido de suma utilidad para poder adoptar las decisiones que finalmente se ven reflejadas en las sentencias y demás resoluciones dictadas, como una forma de someter a la revisión crítica los fundamentos de nuestras decisiones, por una parte, y acercar la justicia ambiental a los abogados que no necesariamente están en la litigación ambiental permanente, pero que si tienen interés en la temática, por otra.

El primer aspecto que aborda la recopilación, se refiere a la **legitimación procesal en materia ambiental**, que intenta responder a la pregunta relativa a quienes pueden recurrir ante los Tribunales Ambientales y bajo qué condiciones. Aborda los aspectos conceptuales de la legitimación activa y pasiva, el alcance de la afectación y perjuicio como presupuesto procesal transversal a prácticamente todos los numerales del artículo 18 de la Ley N° 20.600, el alcance

del concepto de interés y su relación con el derecho subjetivo, así como otras situaciones especiales de legitimación activa, tales como la situación de las juntas de vecinos, pueblos originarios, órganos del Estado, entre otros actores relevantes en materia ambiental.

Dentro de este marco, el capítulo analiza la evolución de esta materia en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, entendida desde la perspectiva de una noción de acceso a la justicia ambiental amplia, destacando el desarrollo de criterios relevantes a la hora de resolver los casos sometidos a su conocimiento, como la determinación relativa a que la legitimación es una cuestión jurídica de fondo –y no formal–, que puede ser revisada de oficio si el mérito de la causa así lo exige.

Otro punto destacado que se aborda es la exigencia de un perjuicio o afectación directa de un interés de carácter ambiental como requisito de la legitimación activa, el que puede ser potencial para casos como el procedimiento extraordinario de revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. En relación con lo anterior, el capítulo aborda las aproximaciones interpretativas desarrolladas para determinar este interés, con especial referencia a las teorías del “entorno adyacente” y del “círculo de intereses”, las cuales ya habían sido elaboradas por la Corte Suprema y analizadas por la doctrina nacional. Cierra el capítulo una referencia a ciertos casos particulares de legitimación activa entre los cuales, merece una especial atención la situación de las municipalidades dentro del procedimiento de evaluación ambiental.

En el capítulo relativo a la **invalidación y anulación en sede ambiental**, se aborda la jurisprudencia de nuestro Tribunal respecto de la naturaleza y alcance de esta institución, abarcando aspectos tales como la concepción de la invalidación como una potestad-deber de la Administración del Estado que se ejerce respecto de actos administrativos firmes, y su fundamento en la autotutela de la que esta se encuentra investida. Otra cuestión abordada por los fallos citados dice relación con la posición de la magistratura ambiental frente al ejercicio de esta potestad respecto de los actos trámites, admitiendo su invalidación bajo la condición relativa a que ellos determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo o produzcan indefensión. Se

destaca en el capítulo la forma en que esta magistratura ha interpretado el plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo, el cual, de acuerdo con el criterio seguido por el Segundo Tribunal Ambiental en su jurisprudencia, sería de 2 años contados desde la notificación o publicación del acto, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, no admitiendo suspensión ni interrupción por ser un plazo de caducidad. Finalmente, el capítulo concluye abordando la tradicional división entre invalidación propia e impropia, así como su incidencia respecto de los plazos y la legitimación activa.

Al tratamiento del **Principio de conservación de los actos administrativos** en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental se encuentra dedicado el tercero de los capítulos del libro. En él, las sentencias sistematizadas proponen una reflexión en torno a su rol dentro de la teoría de la invalidez y nulidad de los actos de la Administración del Estado, así como su función de equilibrar los derechos de los particulares y el ejercicio de las prerrogativas de la administración. En esta línea, una manifestación concreta de este principio ilustrado mediante las decisiones analizadas dice relación con el criterio de esencialidad o trascendencia del vicio como aspecto definitorio de la decisión de retirar un acto administrativo de la vida del derecho. Desde esta perspectiva, se abordan casos como la nulidad parcial de una resolución de calificación ambiental, los errores en el cálculo del beneficio económico en las sanciones aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente o el archivo de denuncias por este servicio sin previa notificación a los denunciantes, entre otros.

Por último, el capítulo dedicado a los **programas de cumplimiento** compila el tratamiento dado por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental para abordar esta institución introducida por la Ley N° 20.417, como parte de los mecanismos de incentivo al cumplimiento en materia ambiental. Se destaca en los fallos citados el enfoque colaborativo de estos programas, el cual enfatiza que su objetivo es la búsqueda de una acción conjunta entre el afectado y la administración en aras de proteger el medio ambiente y no un fin meramente sancionatorio o retributivo.

Por una parte, las decisiones sistematizadas retratan temas fundamentales respecto de los aspectos procedimentales de esta institución, tales como la calificación de acto trámite cualificado del pronunciamiento de la Superintendencia del Medio Ambiente sobre la propuesta de estos programas y las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, el plazo de respuesta por la Superintendencia del Medio Ambiente frente a su propuesta y los efectos de su aprobación respecto del curso y conclusión del procedimiento sancionatorio ambiental. Por otro lado, el capítulo concluye refiriéndose a pronunciamientos del tribunal sobre cuestiones de fondo de estos programas, tales como su contenido y criterios de aprobación y, en especial, sobre los criterios de eficacia, integridad y verificabilidad.

El acceso a la justicia ambiental es un elemento que no solo debe reflejarse en el grado de amplitud de personas que pueden comparecer ante los Tribunales Ambientales a reclamar sus derechos, sino que también comprende aspectos relativos a una mayor divulgación de sus criterios, de manera que todos los actores del sistema -Órganos del Estado, empresas, comunidades y personas- puedan conocer de primera mano el camino que hemos recorrido en nuestras sentencias.

Aprovecho de manifestar mis más sinceras felicitaciones a todo el equipo del Segundo Tribunal Ambiental que ha hecho posible la publicación de esta obra, que estoy seguro servirá de permanente referencia para los abogados litigantes en las controversias que ante nuestro Tribunal se ventilen.

Término estas palabras agradeciendo muy profundamente al Ministro de la Corte Suprema don Sergio Muñoz Gajardo, quien nos ha brindado el honor de escribir unas palabras para el prólogo de este libro, siempre con la lucidez y profundidad en el análisis que lo caracteriza.

CRISTIÁN DELPIANO LIRA
Ministro Presidente
Segundo Tribunal Ambiental

LEGITIMACIÓN PROCESAL EN SEDE AMBIENTAL

I. CONCEPTO DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

La paulatina recepción del paradigma de la justicia ambiental en Chile¹ se ha materializado con la entrada en vigencia de las leyes N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, y N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales. Vinculado a ello, el ordenamiento jurídico nacional se ha abierto progresivamente a la noción de acceso a la justicia ambiental mediante la suscripción de acuerdos y declaraciones en el ámbito internacional, tales como el Principio 13 de la Carta de la Tierra,² el punto 99 de la declaración adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20),³ el Principio 10 de la Declaración de Río sobre

¹ Para un análisis pormenorizado del tema, véase: HERVÉ, Dominique, “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho*. 2010, vol. XXIII, núm. 1, pp. 9-36, y HERVÉ, Dominique. *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, 385 pp.

² La Carta de la Tierra corresponde a un instrumento de *soft law* internacional, que contiene una declaración de principios éticos estimados como fundamentales para la construcción de una sociedad justa, sostenible y pacífica para el siglo XXI. Su versión final fue presentada oficialmente el 29 de junio de 2000. Para más información, véase: VILELA, Mirian y BLAZE CORCORAN, Peter, “Crear consenso sobre valores compartidos” [en línea] [Amsterdam, Países Bajos]: KIT Publishers BV, 2005 [ref. de 19 de febrero de 2019], disponible en <<http://earthcharter.org/virtual-library2/images/uploads/Vilela.pdf>>.

³ Este documento fue acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas

el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.⁴ Asimismo, la Cumbre Judicial Iberoamericana ha reconocido el acceso a la justicia ambiental mediante la suscripción de la Declaración de Buenos Aires⁵ y la Declaración sobre Principios Jurídicos Medioambientales para un

sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, entre el 20 y 22 de junio de 2012. En ella se convocó a líderes mundiales, sociedad civil y las ONG para buscar formas de reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente. Su texto fue acordado el 19 de junio de 2012 y publicado el 22 de junio de 2012. NACIONES UNIDAS. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [en línea] [Río de Janeiro, Brasil]: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 2012 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf>.

⁴ La presente declaración fue adoptada en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, entre el 3 y 14 de junio de 1992. Se trata también de un instrumento de *soft law* internacional, que retoma y profundiza lo acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y buscó procurar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. El documento fue acordado el 14 de junio de 1992. NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [en línea] [Río de Janeiro, Brasil]: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 1992 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>.

⁵ Este instrumento de *soft law* internacional fue acordado en el marco de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Dicha cumbre, que reunió a representantes de los poderes judiciales nacionales de los países iberoamericanos, se desarrolló entre el 25 y 27 de abril de 2012, siendo suscrita tal declaración el 27 de abril de 2012. Entre otros puntos, el instrumento se refiere al acceso a la justicia en materia ambiental declarando que el ejercicio del derecho a un medio ambiente saludable, así como el deber de protegerlo, supone que la ciudadanía tenga acceso a la información, participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia. Véase: CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *Declaración de Buenos Aires, XVI Cumbre Judicial Iberoamericana* [en línea], Buenos Aires: Cumbre Judicial Iberoamericana, 2012 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=52cc0ca8-094a-4d32-a18a-d25f43460ed9&groupId=10124>.

desarrollo ecológicamente sostenible.⁶ Por último, es importante destacar que el acceso a la justicia en general es reconocido como un derecho humano,⁷ consagrado por tratados internacionales ratificados por Chile.⁸

El acceso a la justicia ambiental ha sido desarrollado en la jurisprudencia reciente del Tribunal Ambiental de Santiago, en los siguientes términos:

“Trigésimo cuarto. Por otro lado, el acceso a la justicia ambiental, consagrado en el principio 10 de la Declaración de Río, suscrita en junio de 1992 en Río de Janeiro por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, entre ellos el Presidente de la República de Chile, establece que ‘Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes’. Asimismo, en una reciente publicación se ha señalado respecto al principio de acceso a la justicia ambiental que ‘toda persona deberá tener la posibilidad de accionar la revisión de la decisión ambiental ante un órgano independiente e imparcial establecido por ley’ y en cuanto a la legitimación, que ‘debe existir protección y legitimación para el acceso a la justicia de las comunidades tradicionales, dotando a esas comunidades de instrumentos que permitan una efectiva protección a sus derechos y acceso a la justicia en cuestiones que les brinden respeto o los puedan perjudicar’ (Principios Jurídicos

⁶ Aprobada por la XIX Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, desarrollada en Quito, Ecuador, el 18, 19 y 20 de abril de 2018.

⁷ Véanse: ISLAS COLÍN, Alfredo y DÍAZ ALVARADO, Alejandra, “El derecho al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: construcción doctrinal y jurisprudencial”, *Prospectiva Jurídica*, México, 2016, año 7, núm. 14, julio-diciembre, pp. 47-60; VARGAS, Macarena y LILLO, Ricardo, “El derecho de acceso a la justicia civil en Chile”, en VIAL, Tomás (ed.), *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2017*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2017, pp. 353-382.

⁸ Artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable, Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana, 1ª edición, Santiago: 2018. p. 112). *De esta manera, resulta esencial en la labor jurisdiccional el considerar supuestos de legitimación activa que permitan a las personas susceptibles de ser afectados por una decisión de la autoridad ambiental recurrir en su contra y requerir la revisión administrativa y judicial de ésta*”.⁹

Una de las cuestiones a resolver en el marco del acceso a la justicia ambiental consiste en responder quiénes pueden hacerlo y bajo qué condiciones, esto es, la legitimación procesal, *legitimatio ad causam* o legitimación en la causa. La doctrina ha definido la legitimación procesal como

“la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas que figuren como parte en tal proceso”.¹⁰

También se ha sostenido que la legitimación es

“un requisito de la acción, entendida esta última como un derecho a una sentencia favorable. Se trata de un presupuesto de fondo, al punto que si ella no concurre –activa y pasivamente– faltará un elemento básico para que se pueda acceder a la tutela judicial”.¹¹

⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 y acumulada R-144-2017, y R-145-2017, de 10 de diciembre de 2018, considerando trigésimo cuarto.

¹⁰ GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 168, citado por MATURANA, Cristián, “El procedimiento, la legitimación para obrar y el control de admisibilidad en el requerimiento de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, 2010, vol. 72, p. 413.

¹¹ ROMERO SEGUEL, Alejandro, *Curso de Derecho Procesal Civil. Tomo I: La acción y la protección de los derechos*, 2ª ed., Santiago: Legal Publishing Chile, 2014, p. 33.

La legitimación admite, a su vez, numerosas clasificaciones, siendo una de las más relevantes aquella que distingue entre legitimación activa y pasiva. En cuanto a la legitimación activa, se dice que es aquella “*que corresponde al demandante y a las personas que posteriormente intervienen para defender su causa*”.¹² Ella busca determinar “*quién debe presentar la demanda con respecto a una determinada relación jurídica*”.¹³ Sobre esta clasificación y su contenido, el Segundo Tribunal Ambiental ha señalado:

“Vigésimo séptimo. Que, la legitimación activa ha sido definida como [...] la posición habilitante para formular la pretensión en condiciones tales que pueda ser examinada por el juez’ (MONTERO AROCA, Juan et al., Derecho Jurisdiccional II, Proceso Civil, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 75). La Corte Suprema se ha pronunciado a este respecto señalando que, [...] el criterio reconocido por la mayoría de la doctrina es que la legitimación procesal sería un elemento exigido en relación al juicio en particular, sin que por ello sea necesario ser titular del derecho material para obtenerla, desde que tal exigencia equivaldría en la práctica a obtener siempre un fallo favorable. Con todo, se destaca que si es indispensable, ser titular del interés de que se decida si efectivamente existe o no la relación jurídica sustancial’ (SCS de 10 de agosto de 2015, Rol N° 26.558-2014, considerando Décimo cuarto)”.¹⁴

Siguiendo esta misma línea conceptual, pero en términos sintéticos se expresó en la siguiente forma:

“Vigésimo séptimo. De lo expuesto es dable señalar que, a juicio de este Tribunal, la legitimación activa constituye la posibilidad de someter a

¹² Maturana, Cristián, “El procedimiento, la legitimación para obrar y el control de admisibilidad en el requerimiento de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, 2010, vol. 72, p. 416.

¹³ BORDALÍ SALAMANCA, Andrés y HUNTER AMPUERO, Iván, *Contencioso Administrativo Ambiental*, Santiago: Librotecnia, 2017, p. 121.

¹⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-72-2015, de 12 de junio de 2017, considerando vigésimo séptimo.

*decisión jurisdiccional una pretensión, que en este caso dejar sin efecto el proceso de revisión excepcional de una Resolución de Calificación Ambiental que, según los reclamantes, les afectaría directamente al tratarse de comunidades y personas indígenas que habitan y ejercen sus actividades dentro del área de influencia del proyecto”.*¹⁵

Es importante destacar que, sin perjuicio de las alegaciones que puedan formular las partes respecto de la legitimación activa de la contraria, el Tribunal puede de oficio revisar este elemento por considerarlo un aspecto de fondo de la litis:

*“Vigésimo sexto. Que, resolviendo derechamente la alegación relativa a la legitimación activa, cabe tener presente que se trata de una cuestión jurídica de fondo que constituye uno de los presupuestos de la acción y que, aunque no fuese controvertida por las partes, el Tribunal puede y debe revisar de oficio si estima que existe un problema de esta naturaleza, en virtud del principio iure novit curia”.*¹⁶

II. AFECTACIÓN Y PERJUICIO

El artículo 18 de la ley N° 20.600 desarrolla un catálogo de sujetos dotados de legitimidad para accionar ante los Tribunales Ambientales. La doctrina nacional ha destacado que de su lectura se desprende

*“que prácticamente todas las normas de dicho artículo que se encuentran referidas a las acciones de reclamación hacen referencia a la existencia de una ‘afectación’ o ‘perjuicio’ causada por el acto administrativo que caso a caso se busca anular”.*¹⁷

¹⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 y acumuladas R-144-2017 y R-145-2017, de 10 de diciembre de 2018, considerando vigésimo séptimo.

¹⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-72-2015, de 12 de junio de 2017, considerando vigésimo sexto.

¹⁷ En este sentido, MÉNDEZ ORTIZ, Pablo, *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2017, p. 124; BORDALÍ y HUNTER, ob. cit. (n. 13), p. 142.

De este modo, la concurrencia de “afectación” o “perjuicio” se eleva a la categoría de requisito de la legitimación procesal del reclamante.

Tal posición doctrinaria fue reconocida en la decisión de la causa rol R-143-2017 y sus causas acumuladas. Lo debatido en dichos autos fue la alegación de falta de legitimación activa de una de las reclamantes por la supuesta carencia de la condición de directamente afectados. En esa oportunidad se resolvió que:

“Trigésimo primero. De todo lo expuesto y considerando que los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N° 19.300, no establecen como requisito para ejercer la reclamación administrativa el haber participado del periodo de información y, por otro lado, la falta de participación en el proceso de información pública no impide a los interesados la interposición de los recursos que fueren procedentes contra la resolución definitiva del proceso, este Tribunal concluye que las personas y comunidades que sean potencialmente afectadas por la resolución que efectúa la revisión excepcional de la RCA gozan de legitimación activa para recurrir administrativamente en contra de dicha resolución, en tanto acrediten su interés real y directo”.

*“Trigésimo segundo. Luego, para resolver el alcance del requisito de legitimación consistente en la afectación directa, derivada de la resolución que realiza la revisión excepcional de la RCA, cabe señalar que ésta consistió en la corrección adoptada ante la variación sustantiva de la variable calidad de las aguas superficiales del río del Estrecho, comprendiendo: i) Extensión de la línea de base hasta septiembre de 2009, inclusive; y ii) Cambio de metodología aplicable para el establecimiento de la calidad de las aguas, cambiando el percentil 66 por el máximo histórico”.*¹⁸

¹⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 y acumuladas R-144-2017 y R-145-2017, de 10 de diciembre de 2018, considerando trigésimo primero y trigésimo segundo.

Es importante destacar que dicho pronunciamiento dejó asentada la necesaria “afectación directa”, aunque solo potencial, en tanto requisito de legitimación activa para reclamar de la resolución que efectúa la revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. En tal sentido establece:

*“Trigésimo octavo. Lo anterior reafirma lo razonado hasta aquí por este Tribunal al exigir únicamente potencialidad de afectación como requisito de legitimación activa para solicitar, y luego recurrir en contra de la resolución que efectúa la revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. De todo lo expuesto, se concluye que los reclamantes Comunidad Indígena Diaguita Patay Co y Otros, salvo las personas que se señalan en el considerando siguiente, se encontraban legitimados para reclamar administrativamente de la resolución que efectuó la revisión excepcional de la RCA en estudio”.*¹⁹

Por su parte, tratándose de reclamaciones en contra de actos administrativos de la Superintendencia del Medio Ambiente, la afectación debe ser “directa”, en los siguientes términos:

*“Quinto. Que, de los citados preceptos se puede concluir que la legitimación activa para impugnar las resoluciones de la SMA está asociada al concepto de ‘directamente afectado’, es decir, que la afectación surja como consecuencia de lo resuelto en la resolución que se impugna”.*²⁰

En esta misma línea, la causa rol R-104-2016:

“Sexto. Que, de los citados preceptos se puede concluir que la legitimación activa para impugnar resoluciones de la SMA está asociada al concepto de ‘afectado(s)’, y como consecuencia de lo señalado en el

¹⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 y acumuladas R-144-2017 y R-145-2017, de 10 de diciembre de 2018, considerando trigésimo octavo.

²⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando quinto.

*artículo 18 N° 3 de la Ley N° 20.600, el afectado por la resolución debe serlo ‘directamente’, es decir, que la afectación surja en relación a lo resuelto en la resolución que se impugna. Teniendo presente lo anterior, corresponde precisar si la reclamante de autos puede ser considerada directamente afectada por la Resolución Exenta N° 5/ Rol D 74-2015, de 25 de febrero de 2016, que acogió el programa de cumplimiento presentado por Minera La Florida Limitada. En este sentido y como en todo proceso judicial, la calidad jurídica de legitimado activo normalmente se puede determinar con los antecedentes que surgen de los escritos de las partes y, en este caso, además, con los antecedentes que obran en el proceso administrativo sancionatorio”.*²¹

La legitimación activa en las reclamaciones deducidas contra la decisión del procedimiento de revisión previsto en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300 volvió a ser abordada en la causa R-203-2019. En esta causa el Segundo Tribunal Ambiental estableció como base de su análisis que, al no existir una regla especial en materia de legitimación activa, es necesario considerar el concepto de “interesado” previsto en la Ley N° 19.880 y, sobre las hipótesis previstas en dicho artículo, efectuar un análisis de la posición invocada por el reclamante:

“Octavo. Que, al no precisar el artículo 20 de la Ley N° 19.300, quiénes pueden impugnar de lo resuelto en un procedimiento de revisión, es necesario recurrir a lo dispuesto en las normas generales que se refieren a la materia, específicamente a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880. Dicho precepto señala que son ‘interesados’ en el procedimiento administrativo: “1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colec-

²¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando sexto.

tivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva ll. En virtud de lo señalado, será la calidad de 'interesado' en el procedimiento administrativo de revisión lo que legitimará para recurrir en contra de lo resuelto en él".²²

III. INTERÉS Y DERECHO SUBJETIVO

Conforme a lo expuesto en el acápite precedente, la legitimación activa en los procedimientos de reclamación ambientales supone la existencia de una afectación o perjuicio para el reclamante, cabe preguntarse sobre el objeto de dicha afectación o perjuicio. La respuesta de la doctrina ha sido que ellos deben recaer sobre un derecho subjetivo, o bien sobre un interés.²³ La doctrina procesal entiende que *"la concurrencia de la legitimación se debe realizar considerando las categorías jurídicas del derecho sustancial o material que, en el campo de lo concreto, permiten examinar si está presente o no este componente del derecho a la acción"*,²⁴ categorías entre las que se encuentran el derecho subjetivo y el interés. Entonces, *"la idea de legitimación pareciera identificarse, por un lado, con el derecho a comparecer y, por el otro, con la titularidad del interés reclamado en el proceso"*.²⁵

Respecto a estas dos categorías, los autores nacionales han señalado que *"tratándose de personas naturales y jurídicas, para que puedan acceder ante los tribunales ambientales e incoar el proceso respectivo deben ser titulares de un derecho o interés afectado"*,²⁶ señalándose también

²² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-203-2019, de 27 de enero de 2021, considerando octavo.

²³ MÉNDEZ ORTIZ, ob. cit. (n. 17), p. 126.

²⁴ ROMERO SEGUEL, ob. cit. (n. 11), pp. 92-93.

²⁵ PICA FLORES, Rodrigo, "La problemática de las partes y el contenido de la legitimación activa en la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la Ley", *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, 2010, año 17, núm. 2, p. 208.

²⁶ BORDALÍ y HUNTER, ob. cit. (n. 13), p. 144.

que “*la judicatura ambiental interpreta en forma amplia la posibilidad de recurrir, exigiendo que exista una controversia medioambiental y el reclamante acredite una afectación a un derecho o interés directo*”.²⁷

El elemento “interés” ha sido particularmente desarrollado por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, atendida la relevancia que cobra para resolver las alegaciones de falta de legitimación activa promovidas en contra de los actores. Así, en la causa rol R-153-2017 se formuló una distinción entre intereses individuales y colectivos:

“Decimocuarto. Que, por lo tanto, y poniendo atención en el objeto de la tutela, los intereses se clasifican en individuales y colectivos. En los primeros, la acción administrativa incide directamente en la esfera jurídica de la persona considerada en su individualidad. En los segundos, en cambio, se afectan determinados bienes de disfrute colectivo, pudiendo ser objeto de defensa por parte de entidades privadas, especialmente asociativas (Cfr. CORDERO VEGA, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, 2ª edición, Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 389)”.²⁸

Asimismo, el Tribunal ha determinado que si lo reclamado es un acto de carácter ambiental, el interés a acreditar es de aquellos de carácter ambiental. En tal sentido se pronunciaron en su oportunidad las causas roles R-10-2013²⁹ y R-11-2013.³⁰ Igualmente, debe existir congruencia entre los intereses invocados en el procedimiento

²⁷ ROMERO SEGUEL, Alejandro, “Algunos problemas del derecho al recurso en el contencioso ambiental”, en ROMERO SEGUEL, Alejandro (dir.), *Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, Santiago: Universidad de los Andes, 2016, p. 215.

²⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-153-2017, de 14 de septiembre de 2018, considerando decimocuarto.

²⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-10-2013, de 19 de junio de 2014, considerando decimoséptimo.

³⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-11-2013, de 26 de junio de 2014, considerandos decimoséptimo y vigesimoséptimo. En el mismo sentido: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-182-2018, de 25 de junio de 2020, considerando vigésimo octavo. Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-175-2018-2013, de 19 de marzo de 2020, considerando trigésimo cuarto.

administrativo y aquel que se hace valer ante la sede jurisdiccional. A este respecto, el Tribunal ha resuelto que:

*“Vigésimo tercero. Que, en consecuencia es posible advertir que no existe congruencia entre el interés alegado en sede administrativa y el interés esgrimido ante este Tribunal. Lo anterior implica una falta de vinculación, que contraría el principio conforme al cual, [...] la pretensión que el recurrente formule en vía jurisdiccional, debe ser reproducción de la instada en la Administración’ (ESCUIN PALOP, Vicente y BELANDO GARÍN, Beatriz, Los recursos administrativos, Thomson Reuters, España, 2011, p. 146). En consecuencia, respecto de doña Anna Florentina Luypaert Blommaert y del señor Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, el Tribunal no se pronunciará por las razones antes señaladas”.*³¹

Ahora bien, para la determinación de ese interés, la jurisprudencia del Tribunal ha aplicado tres criterios. Primero, el “círculo de intereses”. En efecto, tal como ha señalado la doctrina, *“de acuerdo a la teoría de los ‘círculos de intereses’, se debe determinar, en función de cada categoría de actos, cuáles son los ‘círculos’ de personas interesadas. Después se determinará cuáles círculos de intereses deben ser considerados como suficientes, excluyendo aquellos muy lejanos”.*³² Este criterio fue seguido en la causa rol R-73-2015 y su acumulada:

“Decimocuarto. Que, como corolario de lo anterior, lo gravitante en los casos de autos es determinar cuál es el interés requerido para solicitar la invalidación. A este respecto, se ha señalado que la noción de interés tiene como función la de [...] trazar un ‘círculo’ más amplio proporcionando consistencia y protección a los elementos o aspectos de la esfera jurídica de la persona (no sólo de su patrimonio) que se proyectan más allá del contenido técnico y

³¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-73-2015 y acumulada R-74-2015, de 8 de noviembre de 2016, considerando vigésimo tercero.

³² PIERRY ARRAU, Pedro, “El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo”, *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, 1978, vol. 2, p. 111.

propio del derecho subjetivo’ (JARA SCHNETTLER, Jaime, Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 113). En tal sentido, la Corte Suprema ha estimado que son interesados ‘[...] aquellos que sin detentar un derecho subjetivo, se encuentran en una especial situación de hecho de la que reflejamente se derivan ventajas o beneficios para su esfera personal [...] es contundente la opinión en la doctrina en orden a que no se trata del mero y simple interés, como el de un ciudadano por el interés en la observancia de la legalidad; ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva’ (Sentencia Rol N° 21.547-14, considerando 27°).³³

Segundo, el tribunal ha aplicado la teoría del “área de influencia” o “entorno adyacente”. En la causa R-116-2016 se impugnó la aprobación por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente de un programa de cumplimiento, en el marco de un procedimiento sancionatorio sustanciado en contra del relleno sanitario Santa Marta, de propiedad de la empresa Consorcio Santa Marta S.A., por estimar que el programa en cuestión no era idóneo. En esa oportunidad, el Tribunal consideró que la reclamante gozaba de legitimación activa:

“Undécimo. Que, la noción de área de influencia como criterio para determinar la legitimación activa en un caso en concreto, se relaciona con la tesis del profesor Jorge Bermúdez Soto sobre el ‘entorno adyacente’ (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2ª edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 415), el que comprende, como lo ha dicho con anterioridad el Tribunal en sentencia Rol D N° 3-2013, ‘[...] a lo menos, el o los lugares en que se haya originado el hecho que causa

³³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-73-2015 y acumulada R-74-2015, de 8 de noviembre de 2016, considerando decimocuarto. En el mismo sentido: Sentencia Corte Suprema, Rol N° 11.485-2017, considerando vigésimo séptimo.

el daño, así como aquellos en que el daño se haya manifestado. Y es lógico que así sea, pues es sabido que una de las complejidades que presenta el daño ambiental es que puede manifestarse mucho tiempo después de ocurrido el hecho causante, y en lugares alejados del lugar donde se originó’ (considerando decimosexto)”.

*“Duodécimo. Que, por consiguiente, cualquier persona, natural o jurídica, que pruebe que habita o realiza alguna actividad relevante en el área de influencia del proyecto o entorno adyacente del mismo tendría –en principio– legitimación activa para reclamar en contra de una resolución de la Superintendencia toda vez que satisface el requisito de directamente afectado”.*³⁴

En términos similares, en la sentencia de la causa rol R-104-2016, el Tribunal también consideró la circunstancia de residir en la comuna en que se ejecutan los proyectos:

*“Noveno. Que, en definitiva, este Tribunal concluye que, dado que la reclamante de autos fue denunciante y tuvo la calidad de interesada para todos los efectos legales en el proceso administrativo sancionatorio dentro del cual se aprobó el programa de cumplimiento, interés que, sin duda, puede verse afectado por la aprobación de un mecanismo de incentivo de cumplimiento que no cumpla con los requisitos legales ni reglamentarios para su aprobación; y, que a mayor abundamiento, su domicilio se encuentra en la misma comuna en la que se ejecutan los proyectos cuyas RCA fueron incumplidas, no puede sino considerarse que la reclamante de autos cuenta con legitimación activa para exigir al Tribunal que se acoja su pretensión, en razón de lo cual se rechazará la alegación hecha valer por el tercero coadyuvante de la SMA”.*³⁵

³⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-116-2016, de 28 de junio de 2017, considerandos undécimo y duodécimo. En el mismo sentido: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-182-2018, de 25 de junio de 2020, considerando trigésimoprimer.

³⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando noveno.

Mismo criterio se menciona en causa rol R-48-2014, considerando tercero:

*“Tercero. Que, en este punto se debe recordar el criterio instaurado por estos sentenciadores en los considerandos tercero a vigésimo sexto de la reclamación Rol R N° 6-2013 ‘Rubén Cruz Pérez y Otros contra SMA’. En dicha causa se dispuso que si un reclamante ha sido reconocido previamente por la SMA como interesado en el procedimiento administrativo sancionador y, además, hizo valer pretensiones que no fueron acogidas por ella, entonces se entenderá que ha sido directamente afectado, en los términos del artículo 56 de la LOSMA y 18 N° 3 de la Ley N° 20.600, pudiendo en consecuencia intervenir como parte en los asuntos de competencia del Tribunal. De lo contrario, se estaría vulnerando el principio de acceso a la justicia en materia ambiental. Sumado a lo anterior, cabe señalar que de los antecedentes analizados por el Tribunal, los reclamantes se localizan dentro del área de influencia del proyecto, toda vez que habitan o mantienen actividades en zonas aledañas a los recursos hídricos ubicados aguas abajo de la faena minera de Caserones, y dentro de la misma hoya o cuenca hidrográfica”.*³⁶

E igualmente en la reclamación rol R-169-2017:

“Vigésimo segundo. Que, en definitiva, el Tribunal reconoce la calidad de interesados de los solicitantes de invalidación, a lo menos en sede de admisibilidad, la que emana de la potencialidad de afectación a su sistema de vida y costumbres como vecinos de la bahía de Quintero y del disfrute del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el que eventualmente puede resultar afectado por el acto cuya invalidación fue solicitada, razones

³⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-48-2014 y acumuladas R-49-2014, R-64-2015, y R-65-2015, de 29 de enero de 2016, considerando tercero.

por las cuales se acoge la alegación de los reclamantes, sin perjuicio de lo que se resolverá en definitiva".³⁷

Por último, la tesis del "área de influencia" –aunque sin mención al "entorno adyacente"– se encuentra también recogida en la sentencia de la causa rol R-6-2013.³⁸

Tercero, el Tribunal ha desarrollado el concepto de interesado conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880. Tal como se evidencia en la causa rol R-153-2017:

"Decimotercero. Que, en cambio, lo gravitante en este caso será entonces determinar cuál es el derecho o el interés requerido para solicitar la invalidación. Para dichos efectos, el artículo 21 de la Ley 19.880 dispone: 'Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: [...] 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. [...] 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. [...] 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva"".³⁹

El mismo criterio ha sido seguido en las causas roles R-6-2013⁴⁰ y R-73-2015 y su acumulada.⁴¹

³⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, R-169-2017, de 14 de junio de 2019, considerando vigesimosegundo.

³⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-6-2013 y acumuladas R-7-2014 y R-8-2014, de 3 de marzo de 2014, considerandos decimoséptimo y vigesimosegundo. Sentencia anulada en Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 11.600-2014, de 30 de diciembre de 2014.

³⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-153-2017, de 14 de septiembre de 2018, considerando decimotercero.

⁴⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-6-2013 y acumuladas R-7-2014 y R-8-2014, de 3 de marzo de 2014, considerandos undécimo y duodécimo. Sentencia anulada en Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 11.600-2014, de 30 de diciembre de 2014.

⁴¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-73-2015 y acumulada R-74-2015, de 8 de noviembre de 2016, considerando duodécimo.

IV. CASOS ESPECIALES DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

A continuación, presentaremos casos especiales de legitimación activa, tanto de los numerales del artículo 17 de la Ley N° 20.600, como de sujetos con características propias para accionar en sede ambiental.

A. CASOS DE LA LEY N° 20.600

En relación con la hipótesis de la reclamación de los actos a que se refiere el artículo 17 N° 1 de la ley N° 20.600, el Tribunal ha estimado que lo exigido es un interés general en que las normas protejan el medio ambiente y la salud de la población:

“Decimosexto: Que, por otra parte, dada la aplicación general de las normas primarias y no obstante la diversidad geográfica, ambiental y demográfica de nuestro territorio, este Tribunal considera que no es un obstáculo –en cuanto al perjuicio se refiere– que el reclamante habite en cualquier parte del territorio nacional, pues lo relevante es que respecto de él exista el interés general consistente en que las normas protejan el medio ambiente y la salud de la población.”⁴²

Acerca de las reclamaciones interpuestas de conformidad al artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, el Segundo Tribunal Ambiental ha determinado que ostentan la calidad de personas directamente afectadas por una resolución dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente las que se apersonaron como denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador y se les concedió la calidad de interesado en dicho procedimiento, de conformidad al artículo 21 del artículo segundo de la Ley N° 20.417 (LOSMA).

⁴² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-22-2014 y acumuladas R-25-2014, R-28-2014, R-29-2014, y R-31-2014, de 16 de diciembre de 2014, considerando decimosexto.

*“Séptimo. De esta manera, el citado fallo viene a confirmar la jurisprudencia asentada por este Tribunal (roles R N° 132-2016, considerando trigésimo cuarto; R N° 116-2016, considerando octavo y noveno; R N° 104-2016, considerando noveno; y, R N° 6-2013, considerandos décimo a decimotercero, entre otros), en cuanto a reconocer al denunciante en sede administrativa como ‘directamente afectado’, cuando la SMA le haya concedido tal calidad en el procedimiento administrativo sancionador en que se dictó el acto reclamado”.*⁴³

En consecuencia, la resolución que apruebe o rechace un programa de cumplimiento podrá ser impugnada por los interesados del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.⁴⁴

En relación con las reclamaciones que contempla el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, el Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que la calidad de directamente afectado del solicitante para iniciar un procedimiento de revisión, conforme al artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, no debe analizarse en sede de admisibilidad, sino como una cuestión de fondo por la autoridad administrativa, criterio confirmado por la Excma. Corte Suprema.

“Quincuagésimo quinto. Sobre el particular, cabe tener presente que el examen de admisibilidad corresponde a un análisis acerca de contenidos mínimos que debe poseer la solicitud de revisión, entre los cuales destaca la individualización del interesado y la fundamentación mínima de la solicitud. La calidad de directamente afectado del solicitante no es un aspecto que pueda analizarse en sede de admisibilidad, pues en los términos como lo entiende la autoridad, dicha calidad se encuentra indefectiblemente vinculada con la constatación de la variación sustancial de una variable que provoque a los solicitantes ‘un menoscabo a un derecho subjetivo

⁴³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-199-2018, de 11 de agosto de 2020, considerando séptimo.

⁴⁴ Sentencia Corte Suprema, Rol N° 11.485-2017, de 5 de marzo de 2018, considerando vigésimo noveno.

*comprometido o un interés jurídico actualmente comprometido, lo que depende de la decisión sobre el fondo del asunto que a su vez requiere la apertura del procedimiento de revisión”.*⁴⁵

Respecto de reclamos de conformidad al artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, se exige el agotamiento previo de la vía administrativa de quienes hayan participado en el procedimiento del sistema de evaluación ambiental:

“Quinto. Que, de las normas transcritas se desprende que este Tribunal es competente para conocer de las reclamaciones de las personas naturales o jurídicas en contra de la resolución del Comité de Ministros o Director Ejecutivo, según corresponda, que se pronuncie respecto de la reclamación administrativa del artículo 29 de la Ley N° 19.300, cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en el proceso de evaluación ambiental. De esta forma, para conocer este Tribunal de la reclamación del numeral 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, es menester que el reclamante hubiere reclamado en contra de la resolución de calificación ambiental en sede administrativa, siendo luego susceptible de revisión judicial la decisión del Comité de Ministros o Director Ejecutivo respecto de dicho recurso. Dicho elemento material constituye, por tanto, un presupuesto de procesabilidad de la acción.

Sexto. Que, sobre el particular este Tribunal ha sostenido previamente que: ‘Es preciso aclarar que el agotamiento previo de la vía administrativa es una carga para los administrados y no constituye –de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N° 19.880– la regla general en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, cuando los recursos administrativos deben necesariamente incoarse antes de acceder a la vía jurisdiccional, estamos en presencia de un requisito de procesabilidad, que es precisamente lo que la Ley

⁴⁵ Recurso de Reclamación. Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-125-2016, de 11 de febrero de 2019, considerando séptimo. Sentencia. Corte Suprema, Rol N° 7785-2019, de 7 de agosto de 2020, considerando quincuagésimo quinto.

Nº 19.300 exige para concurrir ante los Tribunales Ambientales. Por consiguiente, no existe impugnación judicial directa en contra de las RCA. [...], no existe impugnación judicial directa de la RCA ante los Tribunales Ambientales, sino sólo mediata, es decir, sólo una vez que se ha agotado por algún titular de la impugnación, la respectiva vía administrativa' (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R Nº 72-2015, de 12 de junio de 2017, c. 19, 24)".⁴⁶

B. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE ÓRGANOS DEL ESTADO

El Segundo Tribunal Ambiental se ha pronunciado sobre la legitimación activa de órganos de la Administración del Estado en el marco de los procedimientos contenciosos administrativos de su competencia.

Tal ha sido el caso de la legitimación activa de las Municipalidades en el contexto de ciertas reclamaciones. Esto se aprecia en la causa R-107-2016 y acumulada R-114-2016. En ella, la Ilustre Municipalidad de Zapallar y Puchuncaví, así como un Consejero Regional de Valparaíso reclamaron conforme al artículo 17 Nº 8 de la Ley Nº 20.600:

“Decimocuarto. Que, por consiguiente, es claro que las Municipalidades desempeñan un papel previamente determinado por la ley dentro de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, y que las normas de la Ley Nº 19.300 priman por sobre su ley orgánica, ejerciendo un rol colaborador de los organismos técnicos especializados. En ese contexto, los fundamentos consignados por la Corte Suprema para no reconocer el derecho a accionar en los recursos de protección y en la nulidad de derecho público, son aplicables a la invalidación del artículo 53 de la Ley Nº 19.880 y, en consecuencia, a la acción del artículo 17 Nº 8 de la Ley Nº 20.600.

⁴⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-164-2017 y acumulada R-165-2017, de 1 de agosto de 2019, considerandos quinto y sexto.

Decimoquinto. Que, lo anterior, se ve refrendado con la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio, debe ser impulsado por un ‘interesado’. Las Municipalidades no pueden ser consideradas ‘interesadas’ en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo ‘terceros absolutos’, en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45807-2016 y N° 31176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Por lo tanto, en razón de todo lo anterior, la pretensión de las reclamantes debe ser desestimada.

Decimosexto. Que, al carecer las Municipalidades, en el caso de autos, de un interés que las legitime para solicitar en sede administrativa la invalidación de la RCA en cuestión, no se emitirá pronunciamiento, por ser incompatible con lo resuelto, sobre los restantes argumentos, alegaciones y defensas”.⁴⁷

Similarmente, esta interpretación se replicó en la causa R-148-2017, donde el Tribunal razonó acerca de la legitimación activa de las Municipalidades para deducir reclamaciones conforme al artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600:

“Vigésimo cuarto. Que, conforme a lo anterior, debe concluirse que las municipalidades carecen de legitimación activa para presentar observaciones ciudadanas en los términos de los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, estando, consecuentemente, impedidas de interponer la reclamación administrativa comprendida en el artículo 20 de la misma ley, y la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600”.⁴⁸

⁴⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-107-2016 y acumulada R-114-2016, de 24 de enero de 2018, considerandos decimocuarto, decimoquinto y decimosexto.

⁴⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-148-2017, de 26 de abril de 2018, considerando vigésimo cuarto. Sentencia casada en Recurso

Otra situación particular que ha sido abordada por la jurisprudencia del Tribunal dice relación con los Gobiernos Regionales. Sobre ello, el artículo 13 del DFL N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, señala que los Gobiernos Regionales tienen la administración superior de cada región, cuyo objeto es el desarrollo social, cultural y económico de la misma. El Gobierno Regional (GORE) se encuentra compuesto por un Gobernador Regional y un Consejo Regional (CORE), correspondiéndole a este último hacer efectiva la participación de la comunidad regional, estando dotado de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El Consejo Regional, a su turno, se encuentra integrado por consejeros elegidos por sufragio universal.

En la ya citada causa rol R-107-2016 y su acumulada, el Tribunal se pronunció sobre la calidad de interesados de los Gobiernos, Consejos y Consejeros regionales y, en consecuencia, de legitimados activos en los procedimientos de reclamación:

“Vigésimo séptimo. Que, ni el GORE ni el consejero regional pueden ser considerados ‘interesados’ en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo ‘terceros absolutos’, en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45807-2016 y N° 31176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Es por esta razón que el CORE no puede esgrimir un interés que lo legitime en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA. Lo anterior se desprende, además, de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio, debe ser impulsado por un ‘interesado’. El

de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol 12.802-2018, de 30 de mayo de 2019. En esa oportunidad, la Excm. Corte Suprema resolvió: “Decimocuarto: Que, establecido lo anterior, resulta inconcuso que los municipios pueden ostentar la calidad de interesados en los procedimientos ambientales y, en consecuencia, ejercer las acciones pertinentes en los casos y formas que la ley señala”.

CORE, atendido el rol que ejerce dentro del SEIA, no puede ser considerado en tal calidad en los términos de la Ley N° 19.880".⁴⁹

Posteriormente, en la sentencia dictada en los autos rol R-124-2016, considerando decimosexto, el Tribunal retoma esta doctrina, resolviendo:

"Decimosexto. Que, ni el GORE ni el CORE pueden ser considerados 'interesados' en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo 'terceros absolutos', en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45.807-2016 y N° 31.176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Es por esta razón que el CORE no puede esgrimir un interés que lo legitime en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA. Lo anterior se desprende, además, de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio debe ser impulsado por un 'interesado'".⁵⁰

La distinción entre el órgano (Consejo Regional) y sus integrantes (consejeros) también fue relevante en la decisión de estas dos causas, estableciéndose que:

"Trigésimo. Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que el consejero regional ocurre ante esta magistratura no en representación del órgano colegiado del cual forma parte, sino simplemente como integrante del mismo, sin acreditar en forma alguna mandato o representación del CORE, lo que refuerza adicionalmente la falta de legitimación activa administrativa de la reclamante".⁵¹

⁴⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-107-2016 y acumulada R-114-2016, de 24 de enero de 2018, considerando vigésimo séptimo.

⁵⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-124-2016, de 15 de mayo de 2018, considerando decimosexto.

⁵¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-107-2016 y acumulada R-114-2016, de 24 de enero de 2018, considerando trigésimo.

Idéntico criterio se reproduce en la decisión de la causa rol R-124-2016.⁵²

C. JUNTAS DE VECINOS

Aplicando la distinción entre intereses individuales y colectivos, así como la consideración de que la normativa aplicable les encomienda velar por la protección del medio ambiente y de los equilibrios ecológicos, el Tribunal ha reconocido legitimación activa en los procedimientos invalidatorios –y, por extensión, aplicable a las reclamaciones– a las Juntas de Vecinos. Tal fue el caso de los autos rol R-53-2014, oportunidad en que se resolvió:

“Cuadragésimo primero. Que, desde tal perspectiva, la función de una Junta de Vecinos efectivamente es la de propender –a través de todos los medios que le franquea la normativa vigente– que los servicios a la comunidad tengan la debida calidad, incluido el acceso al recurso hídrico. Para ello, ha de velar porque se eviten situaciones de escasez del mismo, la eventual contaminación de las napas subterráneas, y el posible uso indebido del suelo en atención a lo permitido o prohibido por el instrumento de planificación territorial pertinente.

*Cuadragésimo segundo. Que, en consecuencia, a juicio de este Tribunal, la Junta de Vecinos N° 11 de Maitencillo Norte es un grupo intermedio, con presencia territorial en el sector donde se pretende emplazar el ‘Proyecto Inmobiliario Costa Laguna’, y por consiguiente posee un fundado interés cualificado, de carácter colectivo, que le permite solicitar que se inicie el procedimiento administrativo de invalidación”.*⁵³

⁵² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-124-2016, de 15 de mayo de 2018, considerando decimonoveno.

⁵³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-53-2014, de 26 de agosto 2015, considerandos cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016.

D. PUEBLOS ORIGINARIOS

Ante todo, conviene hacer presente que los pueblos originarios gozan de un estatuto especial, derivado tanto de normas nacionales como internacionales. En esta materia el Tribunal señaló que no es necesario que un miembro de una comunidad indígena sea representante de la misma, para reclamar ante una afectación directa a su comunidad:

*“Trigésimo primero. Habiéndose resumido las posturas de la reclamante y la reclamada, cabe despejar primeramente si Esteban Araya podía, por sí, reclamar la susceptibilidad de afectación directa de los indígenas urbanos de Calama. Sobre el particular, a juicio del Tribunal, si bien el Proceso de Consulta Indígena se dirige a los pueblos indígenas y no a individuos indígenas en particular (tal como se desprende de los artículos 6 y 7 del Convenio N° 169, de los artículos 2 y 5 del Reglamento de la Consulta y del artículo 85 del Nuevo Reglamento del SEIA), no se exige que un individuo indígena deba ser representante de su pueblo para reclamar la susceptibilidad de afectación directa a su comunidad mediante una observación ciudadana. Al respecto, el artículo 29 de la Ley N° 19.300 establece que ‘Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental’ y el artículo 8 N° 3 del Convenio N° 169, establece que, al aplicarse la legislación nacional a los pueblos indígenas [...] no [se] deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país [...]”.*⁵⁴

Finalmente, es importante destacar que el Tribunal recurre al concepto de afectación directa que emana del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como del Reglamento sobre Consulta Indígena:

⁵⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-157-2017 y acumulada R-158-2017, de 17 de agosto de 2018, considerando trigésimo primero.

*“Trigésimo segundo. Por su parte, en cuanto a la regulación del concepto de susceptibilidad de afectación directa, éste es mencionado en el Convenio N° 169 y desarrollado en el Reglamento de la Consulta, dotándolo también de contenido el Nuevo Reglamento del SEIA. Al respecto, el Convenio N° 169 señala que los gobiernos deberán consultar a los indígenas las medidas ‘[...] susceptibles de afectarles directamente’. El artículo 7 del Reglamento de la Consulta explica que ‘[...] Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos [...] que contienen una declaración de voluntad, cuya [...] naturaleza no reglada permita [...] un margen de discrecionalidad [...] para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento [...] y cuando [...] sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales’. El artículo 85 del Nuevo Reglamento del SEIA agrega que, cuando el proyecto produzca ‘[...] efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 [...] en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá [...] desarrollar un proceso de consulta [...], participando ‘[...] los [...] afectados de manera exclusiva [...]’ y los artículos 5, 6 y 9 que, en caso de riesgo para su salud, efectos significativos sobre recursos naturales y alteración significativa del valor paisajístico o turístico de lugares con presencia indígena, se entenderá que el proyecto es susceptible de afectarlos también”.*⁵⁵

V. CONCLUSIONES

- 1) En virtud del acceso a la justicia ambiental, las personas susceptibles de ser afectadas por una decisión de la autoridad ambiental pueden recurrir en su contra y requerir la revisión administrativa y judicial de esta (R-143-2017 y acumulada R-144-2017;

⁵⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-157-2017 y acumulada R-158-2017, de 17 de agosto de 2018, considerando trigésimo segundo.

- R-145-2017). La pregunta acerca de la legitimación activa de las partes es una cuestión de fondo, sobre la cual el Tribunal, de oficio o a petición de parte, puede revisar sus presupuestos (R-72-2015).
- 2) Es la calidad de ‘interesado’ en el procedimiento administrativo de revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300 es la calidad de interesado –determinada conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880– lo que legitimará para recurrir en contra de lo resuelto, (R-203-20219). Para determinar quiénes tienen esta calidad, debe aplicarse lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley N° 19.880 (R-203-2019). Así, en el caso del numeral 1 del artículo 21 de la Ley N° 19.880, se presumirá su calidad de interesados cuando las solicitudes efectivamente hayan permitido dar inicio al procedimiento de revisión (R-209-2019). Tratándose de las situaciones descritas en los numerales 2 y 3 de dicho artículo, la legitimación activa se verifica mediante la afectación o perjuicio que puedan sufrir la(s) persona(s) o comunidades como consecuencia de la dictación de la resolución o acto que se reclama (R-143-2017 y acumuladas R-144-2017 y R-145-2017). Para reclamaciones de acuerdo con el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.3800, dicha afectación es “potencial” (R-143-2017 y acumuladas R-144-2017 y R-145-2017). Para el caso de reclamaciones en contra de actos administrativos de la SMA, el afectado por la resolución debe serlo “directamente”, es decir, que la afectación surja en relación con lo resuelto en la resolución que se impugna (R-68-2015; R-104-2016).
 - 3) El objeto de tutela recae sobre un interés o derecho subjetivo, el que se puede clasificar en individual o colectivo (R-153-2017). Los cánones aplicados por el Tribunal para identificar el interés o derecho subjetivo afectado corresponden a los siguientes: i) la teoría de los “círculos de intereses” (R-73-2015); ii) la teoría del “área de influencia” (R-6-2013) o “entorno adyacente” (R-116-2016; D-3-2013), que a su vez debe vincularse con el

- domicilio, residencia o localización de los reclamantes (R-104-2016; R-48-2014; R-169-2017); y iii) la definición de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880 (R-153-2017; R-6-2013; R-73-2015 y su acumulada; R-116-2016; R-203-2019). Existen variantes de estos criterios que se han aplicado en el caso de reclamaciones fundadas en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 (R-24-2014 y acumuladas; R-210-2019).).
- 4) Si se reclama un acto de carácter ambiental, el interés a acreditar es de carácter ambiental (R-10-2013; R-11-2013). Debe existir congruencia entre los intereses invocados en el procedimiento administrativo y aquel que se hace valer ante la sede jurisdiccional (R-73-2015 y acumulada R-74-2015).
 - 5) Para reclamar conforme al artículo 17 N° 1 de la Ley N° 20.600, el Tribunal ha estimado que lo exigido es un interés general consistente en que las normas protejan el medio ambiente y la salud de la población (R-22-2014). Para reclamar conforme al artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 se exige el agotamiento previo de la vía administrativa de quienes hayan participado en el procedimiento del sistema de evaluación ambiental (R-72-2015; R-164-2017 y acumulada R-165-2017).
 - 6) Las municipalidades no pueden ser consideradas interesadas en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA (R-107-2016 y acumulada R-114-2016), de modo que no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Carecen de legitimación activa para interponer la reclamación administrativa comprendida en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 y la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la ley N° 20.600 (R-148-2017).
 - 7) Ni el Gobierno Regional ni el consejero regional pueden ser considerados interesados en los términos de la Ley N° 19.880, de modo que no están legitimados en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva (R-124-2016). Los consejeros individualmente considerados no representan

- al Consejo Regional (R-107-2016 y acumulada R-114-2016; R-124-2016).
- 8) Las Juntas de Vecinos poseen un fundado interés cualificado de carácter colectivo que las legitima para solicitar procedimiento administrativo de invalidación (R-53-2014).
- 9) Miembro de comunidad indígena, por sí, está legitimado para reclamar, de conformidad al artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, la susceptibilidad de afectación directa de proyecto a comunidad indígena (R-157-2017 y acumulada R-158-2017).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés y HUNTER AMPUERO, Iván, *Contencioso Administrativo Ambiental*, Santiago: Librotecnia, 2017.
- CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *Declaración de Buenos Aires, XVI Cumbre Judicial Iberoamericana* [en línea], Buenos Aires: Cumbre Judicial Iberoamericana, 2012 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=52cc0ca8-094a-4d32-a18a-d25f43460ed9&groupId=10124>.
- GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 168, citado por MATURANA, Cristián, “El procedimiento, la legitimación para obrar y el control de admisibilidad en el requerimiento de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, 2010, vol. 72.
- HERVÉ, Dominique, “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho*, 2010, vol. XXIII, núm. 1.
- *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y DÍAZ ALVARADO, Alejandra, “El derecho al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: construcción doctrinal y jurisprudencial”, *Prospectiva Jurídica*, México, 2016, año 7, núm. 14, julio-diciembre.
- MATURANA, Cristián, “El procedimiento, la legitimación para obrar y el control de admisibilidad en el requerimiento de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, 2010.

- MÉNDEZ ORTIZ, Pablo, *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2017.
- NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [en línea] [Río de Janeiro, Brasil]: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 1992 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>.
- *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [en línea] [Río de Janeiro, Brasil]: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 2012 [ref. 19 de febrero de 2019], disponible en <<https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-spanish.pdf.pdf>>.
- PICA FLORES, Rodrigo, “La problemática de las partes y el contenido de la legitimación activa en la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la Ley”, *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, 2010, año 17, núm. 2.
- PIERRY ARRAU, Pedro, “El Derecho del Entorno y lo Contencioso Administrativo”, *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, 1978, vol. 2.
- ROMERO SEGUEL, Alejandro, *Curso de Derecho Procesal Civil. Tomo I: La acción y la protección de los derechos*, 2ª ed., Santiago: Legal Publishing Chile, 2014.
- “Algunos problemas del derecho al recurso en el contencioso ambiental”, en ROMERO SEGUEL, Alejandro (dir.), *Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, Santiago: Universidad de los Andes, 2016.
- VARGAS, Macarena y LILLO, Ricardo, “El derecho de acceso a la justicia civil en Chile”, en VIAL, Tomás (ed.), *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2017*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2017.
- VILELA, Mirian y BLAZE CORCORAN, Peter, “Crear consenso sobre valores compartidos” [en línea] [Amsterdam, Países Bajos]: KIT Publishers BV, 2005 [ref. de 19 de febrero de 2019], disponible en <<http://earthcharter.org/virtual-library2/images/uploads/Vilela.pdf>>.

SOBRE LA INVALIDACIÓN
Y ANULACIÓN EN SEDE AMBIENTAL

I. CONCEPTO DE INVALIDACIÓN

La invalidación puede estudiarse desde dos perspectivas: como una forma anormal de extinción de un acto administrativo contrario a derecho y de sus efectos y como una facultad de los órganos de la Administración del Estado para dejar sin efecto los actos que adolezcan de un vicio de legalidad. Ambas visiones comparten la idea de un acto inválido que debe ser retirado del ordenamiento jurídico. En todo caso, cuando la extinción de un acto administrativo se efectúa por sentencia judicial toma el nombre de nulidad.¹

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880, que Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, la doctrina nacional había reconocido la existencia de una potestad invalidatoria fundándose en el principio de juridicidad² y en lo preceptuado en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental,³⁻⁴ sosteniendo que:

¹ MONTT, Santiago, *El Dominio Público*, Santiago: Conosur LexisNexis, 2002, p. 360.

² *Cfr.* MILLAR SILVA, Javier, “La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. Procedencia, alcance y limitaciones”, *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, 2003, vol. 14, julio, p. 96.

³ Véase: LEIVA, Felipe, “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, en UNIVERSIDAD DE CHILE, *Actas II Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*, Santiago: LexisNexis, 2004, p. 97.

⁴ Véase: MILLAR SILVA, ob. cit. (n. 2), pp. 84 y 96.

“[...] los órganos de la Administración que han dictado actos administrativos en contravención a la Constitución y a las leyes y que, en consecuencia, son nulos, deben retirar del ordenamiento esos actos contrarios a Derecho, dictando al efecto otro acto que los derogue o deje sin efecto, invalidándolos, restableciendo así dicho ordenamiento quebrantado”.⁵

Sin perjuicio de que las normas constitucionales mencionadas mantienen su vigencia, la entrada en vigor de la Ley N° 19.880 introdujo con su artículo 53 una regulación expresa para la institución de la invalidación, ubicándola dentro del Capítulo IV relativo a la *“Revisión de los Actos Administrativos”* y específicamente en su párrafo primero, titulado *“Principios Generales”*, norma que, al efecto, dispone que la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto, añadiendo que la invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial y que la invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. Finalmente, concluye señalando que el acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

No obstante la ley no define a esta institución, la doctrina ha señalado que consiste en una manera de suprimir los efectos de un acto administrativo:

“[...] la decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razón de su ilegalidad”.⁶

Por otra parte, como facultad se ha definido como:

⁵ SOTO, Eduardo, “Invalidación de los actos administrativos”, *Revista Chilena de Derecho*, 1989, núm. 16, p. 485.

⁶ BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 168.

“[...] la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad”,⁷ o bien como “[...] la posibilidad o facultad de la Administración del Estado de dejar sin efecto un acto anterior que adolece de un vicio de ilegalidad, mediante un acto posterior dictado por el mismo órgano administrativo emisor del primero”.⁸

Una expresión de esta última concepción se encuentra en la causa rol R-53-2014 del Tribunal Ambiental de Santiago, cuyo considerando tercero ofrece un concepto:

“Tercero. Que la invalidación se ha definido como la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho. Así, se ha señalado que se trata de ‘... la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad’ (FERRADA B., Juan C., ‘La Potestad Invalidatoria de los Organos de la Administración del Estado’, *Acto y Procedimiento Administrativo*, Actas II^{as} Jornadas Derecho Administrativo, Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p. 132). En el mismo sentido, se ha establecido que se trata de ‘... la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado’ (BERMÚDEZ S., Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista Derecho U. Austral*, vol. XVIII, N° 2 - dic. 2005, p. 94). Por su parte, también se

⁷ FERRADA, Juan Carlos, “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, en PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (ed.), *Acto y Procedimiento Administrativo. Actas II Jornadas Derecho Administrativo*, Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso: Editorial Universidad de Valparaíso, 2005, p. 132.

⁸ MILLAR Silva, ob. cit. (n. 2), p. 83.

*ha conceptualizado como ‘... el retiro de un acto administrativo por la propia Administración por ser contrario a Derecho, esto es, por padecer de un vicio originario de legalidad’ (JARA S., Jaime, “Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo”, Magíster Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 182)”.*⁹

II. FUNDAMENTO

La existencia de esta potestad invalidatoria y, consecuentemente, su ejercicio por medio del retiro de actos administrativos por razón de su ilegalidad se han fundado en el privilegio de la denominada autotutela administrativa. Así, se ha sostenido que la invalidación es

*“[...] inherente a la función administrativa, constituyendo una manifestación de la autotutela jurídica que permite a la Administración autocontrolar y resolver sus situaciones jurídicas, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva”*¹⁰ y que “[...] se trata de una potestad o privilegio exorbitante de la Administración para anular por sí misma un acto administrativo por concurrir un

⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-53-2014, de 26 de agosto de 2015, considerando tercero. Esta sentencia fue casada por Excma. Corte Suprema, oportunidad en la que resolvió: “*Que la confusión por la utilización del término ‘invalidación’ para establecer un recurso proviene de que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso, y que como tal la Administración puede, si lo estima conveniente, dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico. La posibilidad de recurrir ante un tribunal sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación, cuando ella se produce, pero no, cuando habiendo sido solicitada, no se accede a la misma. Sobre esto no hay discusión ni en la doctrina, ni en la ley, ni en la jurisprudencia judicial ni de la Contraloría General de la República. Al respecto basta con citar el artículo del profesor Luis Cordero en ‘El Mercurio Legal’ titulado ‘La invalidación no es recurso administrativo’, publicado en el año 2013’*”. Recurso de casación en la forma, sentencia de reemplazo, Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016, considerando E.

¹⁰ MILLAR SILVA, ob. cit. (n. 2), p. 96.

*vicio o irregularidad invalidante, sin concurrir a los tribunales de justicia para obtener esta declaración”.*¹¹

De este modo, la autotutela administrativa implica reconocer a la Administración la facultad de efectuar declaraciones susceptibles de alterar situaciones jurídicas, o bien de ejecutar sus propias decisiones y, en ambos casos, sin necesidad de requerir la intervención judicial.¹² Sobre ella se ha dicho que

*“[...] tiene una importante base política. A la Administración le toca cumplir el cometido estatal de atender necesidades colectivas para el logro del bien común a través del ejercicio de sus facultades legales y la ejecución de múltiples actos, con la oportunidad y efectividad que demandan esos intereses”.*¹³

Esta forma de entender la invalidación ha sido recogida por la jurisprudencia del Tribunal en diversas ocasiones. Así, por ejemplo, en la causa rol R-122-2016 se estimó:

“Décimo. Que, la invalidación se fundamenta en el principio de autotutela de la Administración para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva, erigiéndose en una potestad de revisión de la Administración, de contrario imperio. Sin embargo, si bien se trata de una potestad, se ha considerado que es de carácter obligatoria, calificándose como un poder-deber. En tal sentido, se ha señalado que el órgano administrativo no puede sustraerse del

¹¹ FERRADA, Juan Carlos, “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, en ESCUELA DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (ed.), *Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo*, Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007, p. 132.

¹² Cfr. CORDERO, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Santiago: Thomson Reuters, 2015, pp. 99-100.

¹³ MARÍN, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, 2000, año 1, núm. 2, p. 52.

mandato de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico (CATALÁN APPELGREN, Angélica, ‘Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?’, *Revista de Derecho Administrativo*, PUCV, N° 1, 2007, pp. 71-75).¹⁴

Idéntico criterio encontramos en las sentencias de causas roles R-44-2014 y sus acumuladas,¹⁵ R-53-2014,¹⁶ R-62-2015,¹⁷ R-67-2015¹⁸ y R-87-2015.¹⁹

Otra sentencia profundiza más sobre esta concepción de la invalidación como poder-deber al señalar que:

“Noveno. Que, por otro lado, la potestad de invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuerpo legal que dispone en sus incisos primero y final que: ‘La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. [...] El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario’. De esta norma se desprende que la invalidación consiste en una potestad/deber de la autoridad administrativa, que puede ejercer de propia iniciativa o previa solicitud de parte, para invalidar actos que sean contrarios a derecho. Vale decir,

¹⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-122-2016, de 30 de marzo de 2017, considerando décimo.

¹⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-44-2014 y acumuladas R-47-2014, R-50-2014, R-56-2014 y R-61-2015, de 4 de diciembre de 2015, considerando nonagésimo primero.

¹⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-53-2014, de 26 de agosto de 2015, considerando cuarto.

¹⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-62-2015, de 29 de febrero de 2016, considerando vigésimo.

¹⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-67-2015, de 31 de enero de 2017, considerando cuarto.

¹⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, considerando cuarto. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017.

se trata de un control de legalidad y no de mérito, oportunidad o conveniencia. De igual forma, se colige de la norma citada la existencia de dos limitaciones: i) que se contemple la audiencia del interesado y; ii) que se ejerza la potestad invalidatoria dentro de dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Finalmente, se desprende que el acto invalidatorio se encuentra sujeto a revisión judicial”²⁰

III. LA INVALIDACIÓN DEBE RECAER SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como ya lo hemos esbozado en los párrafos precedentes, la invalidación, en tanto forma de extinción de los actos formales de la administración, recae sobre un acto que adolece de algún vicio de ilegalidad y, por tanto, es sobre ellos que se dirige el ejercicio de la potestad invalidatoria.

Una primera cuestión consiste en determinar qué entenderemos por acto administrativo, para lo cual es necesario remitirse al artículo 3º de la Ley N° 19.880, que señala que para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Agrega que también constituyen actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Al efecto, el Tribunal ha resuelto en numerosas ocasiones siguiendo este presupuesto. Tal es el caso de la causa rol R-87-2015, en la cual se decidió:

“Quinto. Que, la invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que

²⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-175-2015, de 19 de marzo de 2020, considerando noveno.

*integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración [...]”.*²¹

El mismo criterio se aprecia, por ejemplo, en las sentencias roles R-53-2014,²² R-122-2016²³ y R-182-2018.²⁴

Por otra parte, el Tribunal ha entendido que, para ser susceptible de invalidación, el acto administrativo debe encontrarse firme. Tal criterio fue expuesto en la sentencia definitiva de la causa rol R-44-2014 y sus causas acumuladas, oportunidad en la que sostuvo:

*“Centésimo decimocuarto. Que, de los ejemplos citados, es necesario concluir que la invalidación como potestad de revisión extraordinaria de la Administración, solo cabe respecto de actos administrativos firmes, lo que implica que la autoridad administrativa debe necesariamente resolver el recurso ordinario, si fue interpuesto, o esperar el plazo establecido por la ley para recurrir, antes de ejercer la potestad invalidatoria”.*²⁵

Este criterio fue posteriormente reiterado en la sentencia dictada en la causa roles R-98-2016²⁶ y R-117-2016.²⁷

El Tribunal ha fundado esta exigencia de firmeza no solo a partir de diversas opiniones doctrinales, sino que también de una lectura

²¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, considerando quinto.

²² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-53-2014, de 26 de agosto de 2015, considerando quinto. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en la Forma, Corte Suprema, Rol 16.263-2015.

²³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-122-2016, de 30 de marzo de 2017, considerando undécimo.

²⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-182-2018, de 25 de junio de 2020, considerando decimosexto.

²⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-44-2014 y acumuladas R-47-2014, R-50-2014, R-56-2014 y R-61-2015, de 4 de diciembre de 2015, considerando centésimo decimocuarto.

²⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-98-2016, de 21 de junio de 2017, considerando vigésimo sexto.

²⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-117-2016, de 14 de diciembre de 2016, considerando decimotercero.

sistemática del ordenamiento administrativo general, razonando al efecto:

“Centésimo decimoquinto. Que, a mayor abundamiento, en la Ley N° 19.880 es posible encontrar una referencia relativa al acto firme que refuerza lo dicho en las consideraciones anteriores. En efecto, el artículo 60 de la ley, que regula el recurso extraordinario de revisión, dispone lo siguiente: ‘En contra de los actos administrativos firmes podrá interponerse el recurso de revisión ante el superior jerárquico, [...]’ (destacado del Tribunal). Como se advierte, para que tengan lugar las vías extraordinarias o anormales de modificación o extinción de los actos administrativos, como la revisión y la invalidación, se requiere estar frente a actos administrativos firmes.

Centésimo decimosexto. Que, esta exigencia de encontrarnos frente a un acto administrativo firme para que la Administración pueda invalidar, tiene desde luego una razón también de economía procesal, principio ampliamente reconocido y recogido en el artículo 9 de la Ley N° 19.880. Si relacionamos entonces el recurso ordinario de reposición, con la invalidación como potestad de revisión, es claro que en sede de reposición la Administración puede –y debe– subsanar y corregir las ilegalidades del acto administrativo en cuestión. En otras palabras, si en sede de reposición la Administración puede corregir ilegalidades, no debería entonces utilizar una potestad excepcional como es la invalidación”.²⁸

Es importante hacer presente que el Tribunal ha resuelto que, procesalmente, la consecuencia de la solicitud de invalidación de un acto que no se encuentra firme es la inadmisibilidad de dicha petición. Tal fue el criterio seguido en la ya mencionada causa R-98-2016, en la cual se resolvió:

²⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-44-2014 y acumuladas R-47-2014, R-50-2014, R-56-2014 y R-61-2015, de 4 de diciembre de 2015, considerandos centésimo decimoquinto y centésimo decimosexto.

“Vigésimo octavo. Que, por todo lo anterior, y pese a que efectivamente la resolución impugnada adolece de una indebida fundamentación, ello no amerita su nulidad, por cuanto de todas formas procedía declarar la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por no encontrarse firme la resolución que resolvió el procedimiento de revisión de la RCA del proyecto en cuestión, motivo por el cual la alegación de la reclamante será desestimada”.²⁹

La firmeza del acto se erige, así, como un presupuesto de procesabilidad.³⁰

Otra cuestión relevante dice relación con la invalidación de los denominados actos trámite o preparatorios. En efecto, una de las clasificaciones básicas de los actos administrativos distingue entre actos trámite, que son “[...] aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo”³¹ y actos terminales o decisorios, que “[...] son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento”,³² distinción que cobra importancia en relación con la aplicación del principio de impugnación o impugnabilidad recogido en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, según el cual los actos trámite, por regla general, no son impugnables salvo cuando determinen *la imposibilidad de continuar el procedimiento* o produzcan *indefensión*.

Cabe entonces preguntarse si los actos trámite son susceptibles de ser invalidados y, en dicho caso, conforme a qué reglas. Ante todo, es manifiesto que la invalidación no es un recurso;³³ sin embargo, sí se trataría de una forma de impugnación de los actos de

²⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-98-2016, de 21 de junio de 2017, considerando vigésimo octavo.

³⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-117-2016, de 14 de diciembre de 2016, considerando decimoquinto.

³¹ BERMÚDEZ, ob. cit. (n. 6), p. 142.

³² BERMÚDEZ, ob. cit. (n. 6), pp. 142-143.

³³ Cfr. CORDERO, Luis, ob. cit. (n. 12), pp. 295 y ss.; MILLAR SILVA, Javier, “La potestad invalidatoria en el derecho chileno”, Director: Juan Carlos Ferrada, Universidad de Chile, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho, 2008, p. 152.

la administración, por la cual se busca provocar una revisión por causa de ilegalidad,³⁴ por lo que resultaría aplicable a su respecto el mencionado artículo 15 de la Ley N° 19.880.

Como consecuencia de lo anterior, si se considera que los actos preparatorios son revisables por la vía de la invalidación, deberá también estimarse que, para la procedencia de esta forma de revisión, ellos deberán imposibilitar la continuación del procedimiento administrativo o producir indefensión.

El Tribunal ha seguido este criterio en diversas oportunidades. Así, por ejemplo, en la causa rol R-161-2017, considerando décimo, se estimó que el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones, el cual es emitido dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, es impugnables –y, por tanto, invalidables– bajo dichos criterios:

*“Décimo. Que, siendo el ICSARA un acto trámite, para ser impugnables, deberá satisfacer lo establecido en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, esto es, que se trate de un acto que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o que cause indefensión”.*³⁵

Este criterio aplicado a la resolución que rechaza un programa de cumplimiento se reitera en la sentencia dictada en la causa rol R-82-2015 y acumuladas, considerando decimoséptimo:

*“Decimoséptimo. Que, siendo la Resolución Exenta N° 5/2015 un acto de mero trámite, para que dicho acto administrativo pueda ser impugnables, deberá satisfacer lo establecido en el inciso 2° del artículo 15 de la Ley N° 19.880, esto es, que se trate de un acto que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzca indefensión”.*³⁶

³⁴ BERMÚDEZ, ob. cit. (n. 6), p. 227.

³⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-161-2017, de 18 de abril de 2018, considerando décimo.

³⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 29 de septiembre de 2017, considerando decimoséptimo.

Igual situación ocurrió en la decisión de la causa rol R-155-2017, en la cual se exigió el mismo criterio respecto de la resolución que rechazó un recurso jerárquico en el marco de un procedimiento administrativo en curso.³⁷

La jurisprudencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental ha estimado que la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 procederá respecto del acto que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo, sea que declare inadmisibles una solicitud, rechace o acoja la invalidación, en tal sentido las sentencias correspondientes a los roles R-175-2018³⁸ y R-171-2018.³⁹

Expuesto lo anterior, cabe destacar que una situación especial se ha dado respecto del acto administrativo que declara la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación. Al respecto, el Tribunal ha considerado que dicha decisión, no obstante corresponder a un acto trámite, es de aquellas que ponen término al procedimiento y, por consiguiente, resulta impugnable conforme al artículo 15 de la Ley N° 19.880:

“Decimosexto. Que, así se ha establecido previamente por este Tribunal en la causa Rol R N° 10-2013, considerando sexto, señalando: ‘Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnable conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de ‘control de

³⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-155-2017, de 27 de abril de 2018, considerandos séptimo y octavo. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 12.928-2018, de 6 de marzo de 2020.

³⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-175-2018, de 19 de marzo de 2020, considerando duodécimo.

³⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-171-2018 y acumulada Rol R-186-2018, de 23 de marzo de 2020, considerando cuarto.

*admisibilidad' respecto a la legitimación activa –que rechazó– [...]'. Esta sentencia fue confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.547-2014. En este mismo sentido se pronunció el Tribunal en la causa Rol R N° 11-2013, considerando sexto, sentencia confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.993-2014. Por su parte, el Tribunal también se ha pronunciado sobre una resolución que declaró inadmisibile una solicitud de invalidación en la causa Rol R N° 53-2014. Por tanto, el Tribunal es plenamente competente para conocer de la reclamación que impugna la resolución que se pronuncia sobre la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, y así se declarará”.*⁴⁰

El Tribunal también ha estimado que en el caso de existir medios de impugnación especiales susceptibles de ser ejercidos en contra de actos trámite, ellos deberán ser preferidos. Así, en la causa “Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente (Res. Ex. N° 694, de 29 de julio de 2016)”, y a propósito de la formulación y reformulación de cargos, en el marco de los procedimientos sancionatorios sustanciados por la Superintendencia del Medio Ambiente, se falló en el siguiente sentido:

“Vigésimo tercero. Que, además, tanto la formulación, como la reformulación de cargos constituyen actos de mero trámite, es decir, aquellos que [...] son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles’ (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 16ª edición, Editorial Civitas, Madrid, p. 616).

[...]

Vigésimo séptimo. Que, de lo señalado en los considerandos anteriores, queda de manifiesto que el legislador ha establecido que la vía

⁴⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando decimosexto. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017.

*jurídica que tiene la administración para defenderse, impugnando o controvirtiendo la formulación o reformulación de cargos, según sea el caso, es precisamente el escrito de descargos. Desconocer lo anterior, implicaría desvirtuar el curso del procedimiento administrativo sancionador, caracterizado por la existencia de etapas regladas y garantías de defensa preestablecidas claramente en la ley”.*⁴¹

IV. EL VICIO Y SU ENTIDAD O RELEVANCIA

Como hemos señalado, la invalidación de los actos administrativos supone que sean contrarios a derecho, en razón de que

*“[e]stos se encuentran dominados por el principio de legalidad, de tal forma que toda actuación al margen o en contra de la ley es, en principio, ilegal o nula. En este caso, bien se podría decir que existe una gran causal de nulidad: toda actuación formal de la Administración contraria a la ley o fuera de los márgenes previstos por ella es nula”.*⁴²

Bajo esta premisa de amplitud en los márgenes que legitiman el ejercicio de la potestad invalidatoria, la doctrina nacional entiende que los vicios que pueden

*“[...] comprometer la validez de los actos de la Administración por infracción al principio de juridicidad son: (a) ausencia de investidura regular; (b) ilegalidad por vicio de exceso de poder, abuso o desviación de fin; y (c) aquellos vicios de forma o de procedimiento de naturaleza esencial que, según dispone el artículo 13 de la LBPA, son aquellos que causan perjuicio al interesado”.*⁴³

⁴¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-122-2016, de 30 de marzo de 2017, considerandos vigésimo tercero y vigésimo séptimo.

⁴² CORDERO, Eduardo, “La nulidad de los actos administrativos y sus causas”, en FERRADA B., Juan Carlos (coord.), *La nulidad de los actos administrativos y sus causas*, Santiago: Thomson Reuters, 2013, p. 193.

⁴³ Cfr. CORDERO, Luis, ob. cit. (n. 12), pp. 292-293. En igual sentido, véase: CORDERO, Eduardo, ob. cit. (n. 42), pp. 189 y ss.; MILLAR SILVA, ob. cit. (n. 2), p. 204; MORAGA, Claudio, *Tratado de Derecho Administrativo: La actividad formal de la Administración del Estado*, Santiago: Abeledo-Perrot, 2010, pp. 264 y ss.

De lo expresado en la parte final del párrafo precedente, queda de manifiesto que no todo defecto es apto para viciar un acto administrativo, pues existen defectos formales o de procedimiento que no afectan la validez del acto. Esta máxima también ha sido recogida por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental en la sentencia dictada en la causa R-73-2015 y su acumulada:

“Vigésimo noveno. Que, un aspecto fundamental a tener en consideración dice relación con que no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto. Así, se considera que la invalidación constituye la última ratio para la Administración, lo que explica que exista la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N° 19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la misma ley), el reconocimiento de los principios de conservación y de trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima bajo ciertas circunstancias y la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria”.⁴⁴

Idéntico criterio encontramos en las sentencias dictadas en los roles R-44-2014 y sus causas acumuladas,⁴⁵ R-53-2014,⁴⁶ R-63-2015⁴⁷ y R-122-2016.⁴⁸

⁴⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-73-2015 y acumulada R-74-2015, de 8 de noviembre de 2016, considerando vigésimo noveno.

⁴⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-44-2014 y acumuladas R-47-2014, R-50-2014, R-56-2014 y R-61-2015, de 4 de diciembre de 2015, considerando nonagésimo segundo.

⁴⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-53-2014, de 26 de agosto de 2015, considerando quinto. Esta sentencia fue casada por Recurso de Casación en la Forma, Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016.

⁴⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando quinto. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017.

⁴⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-122-2016, de 30 de marzo de 2017, considerando undécimo.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal ha tenido la oportunidad de desarrollar algunos de los conceptos y principios a que hace referencia el considerando transcrito, en orden a resolver sobre la ilegalidad de actos administrativos y su extensión. En este sentido, se destacan aquellos casos en que el Tribunal ha recurrido a la anulación parcial de un acto que ha sido objeto de impugnación. En este punto debemos recordar que la Ley N° 19.880 dispone que, si solo opera una invalidación parcial, no se afectarán las disposiciones del acto que sean independientes de la parte invalidada, las cuales quedan subsistentes.

Este criterio se encuentra recogido en las causas roles R-132-2016 y R-146-2017. En la primera de estas causas se cuestionaba la aprobación de un programa de cumplimiento que Codelco División Ventanas presentó en el marco del procedimiento sancionatorio suscitado en su contra por la Superintendencia del Medio Ambiente. El Tribunal consideró que, dadas las características de los incumplimientos imputados, el contenido del programa no cumplía con los requisitos mínimos de aprobación, transgrediendo la normativa aplicable, declarando que:

“Quincuagésimo quinto: Que, por todo lo anterior, este Tribunal considera que: i) dadas las características de los incumplimientos que forman parte del programa, no es posible descartar que alguno de ellos produzca efectos negativos; ii) la insuficiente descripción que el titular hace en el programa de cumplimiento de los efectos negativos respecto a un cargo y la nula mención a los efectos en los doce restantes; iii) la insuficiente fundamentación por parte del titular de su afirmación en relación a que ‘no se constataron efectos negativos a remediar’; se debe concluir que el programa no cumple con los requisitos mínimos de aprobación, transgrediendo con ello el artículo 42 de la LOSMA y el artículo 7 del S.A. N° 30/2012, motivo por el cual la alegación de la reclamante a este respecto será acogida”.⁴⁹

⁴⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando quincuagésimo quinto.

Sin embargo, en su parte resolutive, la sentencia opta por disponer la nulidad parcial del programa de cumplimiento impugnado y ordenar a la Superintendencia del Medio Ambiente que exija del titular su complementación, resolviendo en consecuencia:

*“Acoger la reclamación interpuesta por don Andrés León Cabrera, en contra de la Resolución Exenta N° 9/D-018-2016, de 4 de octubre de 2016 de la Superintendencia del Medio Ambiente que rechazó el recurso de reposición interpuesto por la recurrente en contra de las Resoluciones Exentas N° 7 y N° 8, de 12 y 19 de agosto de 2016, respectivamente, mediante las cuales la SMA aprobó y complementó el programa de cumplimiento presentado por la Corporación Nacional del Cobre. En consecuencia, se dejan parcialmente sin efecto las mencionadas resoluciones, específicamente en lo que dice relación con la descripción de los efectos de los incumplimientos contenidos en cada cargo, ordenándose a la Superintendencia del Medio Ambiente exigir al titular que complemente el programa de cumplimiento, de forma tal de hacerse cargo de los defectos constatados en la presente sentencia, sometiendo el instrumento modificado a su aprobación o rechazo”.*⁵⁰

La facultad del Tribunal Ambiental de ordenar la complementación de este acto administrativo ha sido expresamente reconocida por la Excelentísima Corte Suprema.⁵¹

El segundo caso en comento se refiere a un proyecto consistente en la construcción y operación de un centro destinado al almacenamiento de productos silvoagropecuarios, así como la construcción de una vía férrea para permitir el ingreso de un tren y empalmar con el ramal existente en la zona denominada Centro Logístico Puerto Viluco. La respectiva reclamación fue acogida anulando solo aquella parte de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) asociada a la evaluación del impacto vial de la iniciativa, debido

⁵⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, resuelvo primero.

⁵¹ Sentencia Corte Suprema, causa Rol N° 11.485-2017, de 5 de marzo de 2018, considerando vigésimo.

a que lo cuestionado por los reclamantes fue la falta de la debida consideración de ciertas observaciones que formularon en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto, las que decían relación con los problemas que se generarían producto del cruce de un tren por una ruta cercana. En su sentencia, el Tribunal entrega detalladamente los fundamentos jurídicos que justifican el uso de la invalidación parcial:

*“Nonagésimo segundo. Que, en la presente causa, se ha cuestionado la falta de debida consideración de observaciones relativas a algunos aspectos de la evaluación ambiental del proyecto Centro Logístico Puerto Viluco, respecto de las cuales el Tribunal ha estimado procedente acoger solamente aquellas que dicen relación con la evaluación del impacto vial que generará el cruce del tren por la ruta G-526, de acuerdo a los argumentos antes desarrollados. Ante esto, considerando los principios de economía procedimental, que reconoce el artículo 9º de la Ley Nº 19.880; el principio de conservación que la doctrina reconoce se extrae del inciso 2º del artículo 13 de la misma Ley Nº 19.880; y el principio de eficiencia consagrado en el artículo 5º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, resulta razonable que la nulidad de la RCA, que será decretada por el Tribunal, sea parcial, anulando y retrotrayendo el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto solo en aquella parte en que se identificó la existencia de un vicio, dejando subsistente los demás ámbitos de la RCA ya aprobados, evitando con ello movilizar una gran cantidad de recursos públicos y privados, respecto de actuaciones cuya legalidad no fue cuestionada o sus cuestionamientos fueron descartados”.*⁵²

Una vez invalidado un acto, se sigue la invalidación de aquellos actos posteriores o la invalidación consecuencial. El Tribunal tuvo la oportunidad de referirse a ella en la causa R-5-2013, oportunidad en la que resolvió en los siguientes términos:

⁵² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-146-2017, de 25 de septiembre de 2017, considerando nonagésimo segundo.

*“Cuadragésimo quinto: Que si bien el efecto retroactivo o ex tunc de la invalidación –referido anteriormente– no aparece explícito en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, existe acuerdo tanto en la jurisprudencia y doctrina nacional y comparada acerca de los efectos de la invalidación total. Esos efectos son reconocidos como ‘nulidad consecucional’, noción que está en estrecha relación con lo que se ha denominado en otras consideraciones de esta sentencia como la necesaria comunicabilidad o transitividad de la declaración de nulidad total de un acto administrativo en relación con los actos posteriores que se inserten dentro de un mismo procedimiento administrativo. Dicho de otro modo, la invalidación o nulidad de un acto administrativo es aquella en la que la invalidez de un acto deriva de la invalidez de otro acto anterior terminal o trámite. Por lo tanto, y dado que la Resolución Exenta N° 894 inicia y sostiene la totalidad del procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto ‘Concesión Proyecto Ruta 66-Camino de La Fruta’, es el procedimiento en sí mismo, y en su completitud, el que queda sin efecto en razón de la nulidad consecuencia de todos los actos que formaron parte del procedimiento de evaluación ambiental”.*⁵³

Otra cuestión debatida dice relación con el perjuicio que el vicio de procedimiento o de forma debe irrogar al interesado, como requisito de la invalidación o anulación. En este sentido, resulta ilustrativo lo resuelto en la causa rol R-73-2015 y su acumulada, oportunidad en la cual se declaró:

“Trigésimo cuarto. Que, siendo el perjuicio un presupuesto de la declaración de nulidad, es preciso determinar si la existencia del vicio denunciado, ha generado en los solicitantes de invalidación algún perjuicio concreto relativo al interés jurídico alegado, lo que solo se enmendaría invalidando el acto cuestionado.

⁵³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-5-2013, de 16 de agosto de 2013, considerando cuadragésimo quinto. Sentencia casada por Recurso de Casación en la forma, Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014.

*Trigésimo quinto. Que, como se ha señalado previamente, corresponde entonces analizar si efectivamente, se ha generado en los reclamantes algún perjuicio concreto relativo al interés jurídico alegado durante el tiempo de vigencia de la excepción”.*⁵⁴

A más de lo ya expresado, el Tribunal ha resuelto que debe tratarse de un perjuicio concreto y no meramente potencial o eventual. Así, en la misma causa se resolvió que:

*“Trigésimo séptimo. Que, como es posible apreciar, el perjuicio alegado por los reclamantes dice relación con una hipótesis eventual, cual es que [...] podrían construirse proyectos inmobiliarios sin ninguna evaluación ambiental’. Sin embargo, los reclamantes no acreditaron la concurrencia de algún perjuicio concreto del cual puedan verse afectados, más allá de dicha potencialidad. De hecho, a la fecha en que se presentó la solicitud de invalidación se encontraba vigente la norma discutida, con lo cual pudo haber existido, en uso de la excepción comentada, algún proyecto inmobiliario específico que perjudicara concretamente los intereses de los reclamantes de autos, cuestión que los reclamantes aludidos no relevaron. Por lo anterior, el Tribunal rechazará, en cuanto al fondo, el reclamo que dio origen a la causa Rol R N° 73-2014”.*⁵⁵

V. PLAZO

Conforme dispone el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la autoridad administrativa podrá invalidar sus actos antijurídicos siempre que lo haga dentro del plazo de dos años contados desde la notificación o publicación del mismo. Respecto de este plazo, el Tribunal ha tenido oportunidad de formular algunas precisiones. En primer término, ha

⁵⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-73-2015 y acumulada R-74-2015, de 8 de noviembre de 2016, considerandos trigésimo cuarto y trigésimo quinto.

⁵⁵ *Ibíd.*, considerando trigésimo séptimo.

sostenido en fallos recientes que el plazo para solicitar la invalidación en sede administrativa es el del artículo 53 de la Ley N° 19.880:

“Sexto. Que, en relación al último punto a analizar, esto es, el plazo para interponer la solicitud de invalidación –que habilita para impugnar judicialmente ante esta Magistratura–, a juicio del Tribunal, no existe sustento normativo para considerar que dicho plazo sea de 30 días, ya que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 permite invalidar dentro de los dos años desde publicado o notificado el acto. En efecto, jurisprudencia reciente de la Corte Suprema –en lo que dice relación con la invalidación de actos administrativos de carácter ambiental, respecto de sujetos que no gocen de una vía especial para impugnar– ha señalado que [...] la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años [...], determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la Ley N° 19.880 [...]’ (considerando décimo cuarto de la sentencia de casación Rol N° 31.176-2016, concordante con el considerando octavo de la sentencia de casación Rol N° 45.807-2016)”⁵⁶

Igual criterio es encontrado en las sentencias de causas roles R-99-2016,⁵⁷ R-139-2016,⁵⁸ R-189-2018,⁵⁹ R-175-2018⁶⁰ y R-182-2018.⁶¹

⁵⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-138-2016, de 29 de marzo de 2018, considerando sexto. Sentencia casada por Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 8.8737-2018, de 12 de marzo de 2020.

⁵⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-99-2016, de 25 de abril de 2018, considerando sexto.

⁵⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-139-2016, de 31 de julio de 2018, considerando sexto.

⁵⁹ Recurso de Reclamación. Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-189-2018, de 13 de septiembre de 2019, considerando sexto. Confirmada por Corte Suprema, véase: Sentencia, Excma. Corte Suprema, Rol N° 29.521-2019, de 22 de julio de 2019.

⁶⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-175-2015, de 19 de marzo de 2020, considerando décimo.

⁶¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-182-2018, de 25 de junio de 2020, considerando séptimo.

Con todo, la expiración del plazo de dos años que tiene la Administración para invalidar sus actos no resulta aplicable a los Tribunales Ambientales, cuya potestad de revisar judicialmente la resolución que deniega o acoge la invalidación solicitada en sede administrativa persiste. En tal sentido, se ha resuelto:

*“Octavo: Que, en todo caso, si la Comisión de Evaluación hubiere declarado la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por la caducidad de su potestad invalidatoria o por la imposibilidad de pronunciarse en tiempo, tampoco existiría un impedimento para configurar la competencia del Tribunal, en razón de que lo que caduca es la potestad invalidatoria de contrario imperio de la propia Administración, y no las facultades anulatorias del Tribunal Ambiental”.*⁶²

Por otra parte, la jurisprudencia del Segundo Tribunal es conteste en orden a que el plazo en análisis es un plazo de caducidad y, como tal, no se suspende ni interrumpe:

“Trigésimo cuarto. Que, en relación a la posibilidad de que el plazo de dos años pueda suspenderse o interrumpirse, tanto la doctrina como la jurisprudencia –administrativa y judicial– están contestes en que se trata de un plazo que no se suspende ni interrumpe por la presentación de la solicitud de invalidación, siendo un plazo de caducidad y no de prescripción. En este sentido, se ha señalado que: ‘[...] en aquellos casos en los que los interesados pretenden la anulación de un acto administrativo mediante el procedimiento de invalidación o en los que es la propia autoridad administrativa la que pretende ejercer dicha facultad, la CGR ha concluido que –no existiendo norma especial– ello no es posible más allá del término de dos años indicado en el artículo 53 de la LBPA, pues –al cabo de dicho plazo y pese a la existencia del vicio invocado– la posibilidad de invalidación administrativa, se ha extinguido por

⁶² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-90-2016, de 21 de marzo de 2017, considerando octavo.

disposición del legislador. [...] Importa destacar que, por tratarse de un plazo de caducidad, éste no se encuentra a disposición del órgano administrativo’ (MILLAR SILVA, Javier, ‘La potestad Invaldatoria en el Derecho Chileno’, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Profesor Guía: Juan Carlos Ferrada, Año 2008, pp. 213-215)”.⁶³

Mismo criterio ha sido seguido en los fallos de las causas roles R-67-2015⁶⁴ y R-87-2015.⁶⁵

Lo descrito cobra importancia tratándose de casos en que las solicitudes de invalidación han sido presentadas a la autoridad respectiva, con pocos días de antelación respecto a la fecha de expiración del plazo. Así, el Tribunal ha resuelto:

“Cuadragésimo tercero. Que, por tanto, si bien conforme con el principio de celeridad –que incluye el deber de los órganos de la Administración del Estado de actuar por propia iniciativa en la prosecución del procedimiento para un pronta y debida decisión (artículo 7 de la Ley N° 19.880)– y con el principio de economía procedimental –que establece que la Administración debe evitar trámites dilatorios (artículo 9 de la Ley N° 19.880)– la autoridad administrativa debía resolver el procedimiento de invalidación con rapidez, es claro que los doce días hábiles que restaban para que transcurriera el plazo de caducidad de dos años no eran suficientes para poder llevar adelante el procedimiento en forma legal en este caso. Por tanto, a juicio del Tribunal era improcedente que la

⁶³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando trigésimo cuarto. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017.

⁶⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-67-2015, de 31 de enero de 2017, considerando decimoquinto.

⁶⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, considerando decimonoveno. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017.

*Administración declarara admisible la solicitud de invalidación presentada por FIMA. Sin embargo, cabe advertir que la Administración debe declarar la inadmisibilidad en un caso como éste con la mayor celeridad posible”.*⁶⁶

Por su parte, respecto a las consecuencias jurídicas derivadas de la presentación de estas condiciones de la solicitud de invalidación, el Tribunal ha resuelto:

*“Trigésimo primero. Que, por todo lo expuesto en las consideraciones precedentes, el Tribunal concluye que, no obstante el error de la Administración en el cómputo del plazo, era procedente que declarara inadmisibile la solicitud de invalidación de la reclamante, puesto que fue presentada en un plazo que hacía imposible llevar adelante dicho procedimiento en forma legal, por lo que la reclamación de autos será rechazada”.*⁶⁷

Igualmente, en la causa rol R-67-2015, el Segundo Tribunal Ambiental declaró:

*“Vigésimo sexto. Que, por todo lo expuesto en las consideraciones precedentes, a juicio del Tribunal, la decisión de la Administración de poner término al procedimiento de invalidación incoado por la reclamante, no sólo resulta procedente sino que se encuentra ajustada a la legalidad, puesto que fue promovida en un plazo que hacía imposible llevar adelante dicho procedimiento en cumplimiento a los requisitos mínimos de un procedimiento administrativo de esta naturaleza, por lo que la reclamación de autos será rechazada”.*⁶⁸

⁶⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando cuadragésimo tercero. Esta sentencia fue casada en Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017.

⁶⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, considerando trigésimo primero.

⁶⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-67-2015, de 31 de enero de 2017, considerando vigésimo sexto.

VI. INTERPRETACIÓN DE LA INVALIDACIÓN AMBIENTAL POR LA EXCMA. CORTE SUPREMA

Por último, es necesario referirse a la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema respecto a la invalidación ambiental, puesto que en materia de plazos y legitimados planteó la teoría de la invalidación propia e impropia. Los roles N° 11512-2015, N° 16.263-2015 y N° 44236-2017 los han desarrollado en los siguientes términos: nuestro ordenamiento jurídico contempla dos tipos de invalidación: propia e impropia. Invalidación propia es aquella que regula el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y prevé una facultad para los órganos de la Administración de “invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado”. Al respecto, se ha decidido que el tercero absoluto está legitimado para presentar la solicitud de invalidación dentro del período de dos años, contados desde la notificación o publicación del acto, en cuyo caso la Administración debe realizar el análisis del tiempo que demorará la resolución de tal petición:

“Décimo Cuarto: Que, en consecuencia, la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contados desde la notificación o publicación, gatilla en la Administración la necesidad de realizar el análisis del tiempo que demorará la resolución de tal petición. De concluirse que ese lapso excederá el término legal, deberá dictarse una resolución fundada en que éste se amplíe, de manera de darle adecuada resolución, siempre con la limitación del artículo 27 de la Ley N° 19.880 que consagra un término de seis meses como límite para la duración del procedimiento administrativo”.⁶⁹

De esta forma, el término de dos años que establece el mencionado artículo 53 no sería un plazo de caducidad como sostiene la doctrina nacional, sino uno de carácter procedimental, es decir,

⁶⁹ Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017, considerando décimo cuarto.

aquellos “que admiten prórroga”.⁷⁰ Luego, en caso de que la Administración invalide un acto, entonces terceros afectados y el (los) interesado(s) podrán interponer el recurso de reclamación ante el Tribunal Ambiental que corresponda, dentro del plazo de 30 días desde que se ejerció la facultad. Por otra parte, la invalidación impropia es aquella que contempla el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 y “*constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental*”.⁷¹ Este recurso se interpone en contra de actos con carácter ambiental dentro del plazo de 30 días, por los interesados y terceros ajenos al procedimiento.

Sobre esta materia, el Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que su competencia reside en el control judicial de la resolución que acoge o rechaza la solicitud de invalidación, propuesta por el interesado o terceros afectados:

“Sexto. Que, lo sostenido en el considerando anterior es consistente con la jurisprudencia de este Tribunal contenida en las sentencias dictadas en las causas R N° 10-2013, R N° 11-2013, R N° 44-2014, R N° 62-2015, R N° 135-2016, R N° 99-2016, R N° 138-2016 y R N° 139-2016, entre otras, que reconocen que la reclamación judicial del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de naturaleza general o residual, y de alcance amplio. En efecto, este Tribunal ha sostenido previamente que: [...] la reclamación contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibles la respectiva invalidación, es

⁷⁰ CORDERO, Luis, “Nuevamente la invalidación ambiental”, en *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017 [en línea], disponible en <<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>>.

⁷¹ Recurso de Casación en el Fondo, Corte Suprema, Rol N° 44.326-2017, de 25 de junio de 2018, considerando décimo noveno.

posible reclamar de lo resuelto ante los Tribunales Ambientales' (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 98-2017, de 21 de junio de 2017, c. 5)".⁷²

Igualmente, el Tribunal ha razonado que el sistema recursivo regulado por las leyes N° 19.300 y N° 20.600 es especial y prevalece por sobre el sistema recursivo general contemplado por la Ley N° 19.880:

"Trigésimo sexto. Que, en este orden de ideas, teniendo en cuenta la consistencia del régimen recursivo en materia ambiental, ante eventuales errores subsanables contenidos en una RCA, y existiendo una vía recursiva especial a propósito de la evaluación ambiental, ésta debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Al respecto, es importante destacar la referencia contenida en el inciso final de dicho numeral a las reclamaciones de los números 5 y 6 del mismo artículo (...) Estas normas revelan la prevalencia de las reclamaciones que ahí se señalan respecto de aquella que surge con motivo de la solicitud de invalidación".⁷³

A su vez, ha desechado expresamente la tesis de la invalidación impropia:

"Quinto. De los preceptos reproducidos, se desprende que es procedente solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental y que el alcance de la impugnación regulada en las disposiciones transcritas, no se limita, en materia ambiental, únicamente a la resolución que invalida el acto administrativo, sino que se extiende también a aquella resolución que rechaza la solicitud de invalidación. Esta ha sido la interpretación que representa la posición del Tribunal en materia de invalidación, la

⁷² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-169-2017, de 14 de junio de 2019, considerando sexto.

⁷³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-169-2017, de 14 de junio de 2019, considerando trigésimo sexto.

que, por lo demás, se encuentra refrendada en diversas sentencias de esta judicatura, a saber: roles R N° 10-2013, R N° 11-2013, R N° 44-2014, R N° 62-2015, R N° 99-2016, R N° 135-2016, R N° 138-2016 y R N° 169-2017, entre otras.

Sexto. En concordancia con la jurisprudencia citada, estos sentenciadores no comparten la tesis de la ‘invalidación impropia’ y, por ende, su principal efecto: la limitación del plazo de 2 años a 30 días para solicitar, en sede administrativa, la invalidación de un acto administrativo ambiental. Ello, en primer lugar, porque no existe ninguna disposición legal ni reglamentaria que establezca un plazo distinto al contenido en el inciso primero del artículo 53 (de 2 años), para invalidar los actos administrativos contrarios a derecho. En segundo lugar, porque el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 establece, en atención a la naturaleza ambiental del conflicto, un contencioso administrativo de revisión más amplia que aquel contenido en el inciso tercero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, pudiéndose reclamar, además, de la resolución que rechaza la invalidación, sin embargo, no dispone la creación de reclamación administrativa alguna, sino más bien refrenda el poder-deber de la Administración de invalidar los actos contrarios a derecho”.⁷⁴

Finalmente, cabe hacer presente que la Corte Suprema, al informar el proyecto de ley que moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se manifestó sobre la intención del legislador de zanjar por vía legal los diferentes criterios jurisprudenciales de invalidación propia e impropia, estableciendo expresamente que el plazo de 30 días para los terceros que no han participado en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental podría resultar exiguo para ellos, considerando la oportunidad y forma en que toman conocimiento de los procedimientos administrativos.⁷⁵ Se concluye,

⁷⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-189-2018, de 13 de septiembre de 2019, considerandos quinto y sexto.

⁷⁵ Corte Suprema, Oficio 108-2018, de 5 de septiembre de 2018, considerando octavo.

de esta forma, que la Corte Suprema a través de pronunciamiento de su Tribunal Pleno refiere al plazo de 30 días como insuficiente para los terceros absolutos.

VII. CONCLUSIONES

- 1) El Tribunal Ambiental de Santiago ha entendido a la invalidación como una potestad de la Administración para dejar sin efecto *un acto contrario a derecho* (R-53-2014). Su fundamento reside en el principio de autotutela de la Administración para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva (R-122-2016; R-44-2014 y sus acumuladas; R-53-2014; R-62-2015; R-67-2015; R-87-2015).
- 2) Se dirige en contra de un acto administrativo que adolece de algún vicio de ilegalidad (R-87-2015; R-53-2014; R-122-2016), que se encuentre firme (R-44-2014 y sus causas acumuladas; R-98-2016; R-117-2016). La firmeza del acto es un presupuesto de procesabilidad de la solicitud de invalidación del acto (R-98-2016; R-117-2016). Puede ejercerse contra actos trámite, cuando estos determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o causen indefensión, tales como: el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (R-161-2017); la resolución que rechaza un programa de cumplimiento (R-82-2015 y acumuladas); la resolución que rechaza un recurso jerárquico en el marco de una denuncia a la SMA (R-155-2017) y la resolución que se pronuncia sobre la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación (R-63-2015). En caso de existir medios jurídicos especiales para impugnar un acto administrativo trámite, deberá preferirse dicha vía (R-122-2016).

- 3) No cualquier vicio justifica la invalidación, sino que debe incidir en un elemento esencial del acto (R-73-2015 y su acumulada R-74-2014; R-44-2014 y sus causas acumuladas; R-53-2014; R-63-2015; R-122-2016). La invalidación puede ser total o parcial, en este último caso quedan subsistentes aquellas partes del acto que sean válidas (R-132-2016 y R-146-2017). La declaración de invalidez de un acto deriva en la invalidez de otro acto anterior terminal o trámite (R-5-2013). Reclamantes de invalidación deben acreditar perjuicio concreto relativo al interés jurídico alegado (R-73-2015 y su acumulada R-74-2014).
- 4) El plazo para solicitar la invalidación ante la Administración es el del artículo 53 de la Ley N° 19.880, esto es, dos años desde la dictación del acto (R-138-2016; R-99-2016; R-139-2016 y R-189-2018). Dicho plazo es de caducidad para que la Administración pueda ejercer la facultad, mas no para los Tribunales Ambientales, cuyas potestades revisoras no caducan (R-63-2015; R-67-2015; R-87-2015). La Administración debe resolver sobre la solicitud de invalidación con mayor celeridad cuando el plazo de dos años esté cercano a caducar (R-63-2015; R-87-2015). Con todo, es procedente que la Administración declare inadmisibles las solicitudes de invalidación si restan pocos días para que caduque el plazo de dos años (R-87-2015; R-67-2015).
- 5) La jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema contenida en los roles N° 11512-2015, N° 16.263-2015 y N° 44236-2017 desarrolló la teoría de la invalidación ambiental, distinguiendo dos tipos: propia e impropia. El Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que su competencia reside en el control judicial de la resolución que acoge o rechaza la solicitud de invalidación, propuesta por el interesado o terceros afectados dentro del plazo de 30 días desde la dictación de dicha resolución (R-10-2013; R-11-2013; R-44-2014; R-62-2015; R-99-2016; R-135-2016; R-138-2016; R-169-2017). Dicho control es residual, de alcance

amplio y prevalece por sobre el sistema recursivo contemplado en la Ley N° 19.880 (R-169-2017). El Tribunal rechaza la teoría de la invalidación impropia expresamente (R-189-2018).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago: Thomson Reuters, 2014.
- CORDERO, Eduardo, “La nulidad de los actos administrativos y sus causales”, en FERRADA B., Juan Carlos (coord.), *La nulidad de los actos administrativos y sus causales*, Santiago: Thomson Reuters, 2013.
- CORDERO, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- “Nuevamente la invalidación ambiental”, en *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017 [en línea], disponible en <<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Jurídico/2017/07/28/Nuevamente-la-invalidacion-ambiental.aspx>>.
- FERRADA, Juan Carlos, “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, en PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (ed.), *Acto y Procedimiento Administrativo. Actas II Jornadas Derecho Administrativo*, Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso: Editorial Universidad de Valparaíso, 2005.
- “La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado”, en ESCUELA DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO (ed.), *Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.
- LEIVA, Felipe, “El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, en UNIVERSIDAD DE CHILE, *Actas II Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*, Santiago: LexisNexis, 2004.
- MARÍN, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, 2000, año 1, núm. 2.

MILLAR SILVA, Javier, “La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. Procedencia, alcance y limitaciones”, *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, 2003, vol. 14, julio.

————— “La potestad invalidatoria en el derecho chileno”. Director: Juan Carlos Ferrada, Universidad de Chile, Santiago, Escuela de Graduados, Facultad de Derecho, 2008.

MONTT, Santiago, *El Dominio Público*, Santiago: Conosur LexisNexis, 2002.

MORAGA, Claudio, *Tratado de Derecho Administrativo: La actividad formal de la Administración del Estado*, Santiago: Abeledo-Perrot, 2010.

SOTO, Eduardo, “Invalidación de los actos administrativos”, *Revista Chilena de Derecho*, 1989, núm. 16.

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
EN MATERIA AMBIENTAL

I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo presentará la doctrina y criterios del Segundo Tribunal Ambiental (en adelante “el Tribunal”) relativos al principio de conservación de los actos administrativos en materia ambiental. Dicho principio surge a propósito del estudio de la vigencia del acto administrativo y del régimen jurídico de los vicios que pudieren afectarle. Para ello, es necesario precisar que los efectos de los actos administrativos normalmente se desplegarán cuando estos han sido dictados por una autoridad competente mediante un procedimiento legal y previamente establecido.¹ Ello se justifica en la presunción de legalidad de los actos administrativos, esto es, que el acto se entiende válido por el solo hecho de dictarse, tal como reza el inciso final del artículo 3º de la Ley N° 19.880 (en adelante “LBPA”). En caso de detectarse algún tipo de ilegalidad en el acto administrativo, no podrá el juez declarar su nulidad únicamente constatando dicha ilegalidad, sino que deberá considerar diversos factores, intereses y valores jurídicos.² Dicha idea deriva del principio de conservación, que plantea que el ordenamiento jurídico contiene una serie de reglas para reducir al mínimo las consecuencias fatales que puedan

¹ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 3ª ed., Madrid: Thomson Civitas, 2006, p. 115.

² CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago: Legal Publishing Chile, 2015, p. 280.

derivar de actos administrativos viciados y así mantener su validez, y con ello, su eficacia.³

II. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La doctrina reconoce seis formas de extinción anormal de los actos administrativos, a saber, la revocación, invalidación, nulidad, decaimiento, caducidad y revocación sanción.⁴ Particularmente, la nulidad se refiere a la declaración de invalidez del acto administrativo por ilegalidad efectuada por el juez. Para ello, es necesario considerar que no todo vicio de que adolezca el acto administrativo es suficiente para su declaración de invalidez, sino solamente aquellos que revistan de especial gravedad y suficiencia. En efecto, Bermúdez señala que nuestro ordenamiento jurídico no contiene una concepción irrestricta del principio de legalidad y que:

*“solamente deben tomarse en consideración las gravísimas infracciones legales para que se proceda a declarar la nulidad”.*⁵

Por lo mismo, la doctrina ha establecido que:

*“la invalidez debe otorgarse no sólo cuando exista un desajuste estructural entre el acto y la norma, sino cuando el derecho considera que dicho desajuste estructural no debe ser protegido”.*⁶

Lo anterior se fundamenta en la aplicación del principio de conservación, que es un pilar fundamental en la teoría de la nulidad

³ PARADA VÁSQUEZ, José Ramón, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Marcial Pons, p. 272.

⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 2ª ed., Santiago: Legal Publishing Chile, 2011, p. 130.

⁵ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, “Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2010, vol. 23, núm. 1, p. 108.

⁶ BELADIEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 1994, p. 54.

del acto administrativo. Este principio plantea que el ordenamiento jurídico preferirá declarar inválidos aquellos actos que reúnan cualidades adicionales que la simple ilegalidad:

“[...] si bien para la ley no resulta indiferente la ilegalidad del acto administrativo, no permitirá la extinción del mismo por cualquier vicio, sino que es exigible la concurrencia de ciertos requisitos de trascendencia para afectar la validez del acto”.⁷

Por su parte, a nivel comparado se ha destacado que el principio de conservación de los actos administrativos

“[...] expresa la existencia de un valor jurídico de conservar todo acto capaz de cumplir válidamente los fines que tiene encomendados, para garantizar así la satisfacción de los intereses de los sujetos jurídicos, lo que en última instancia supone garantizar la propia vigencia del Derecho, pues garantizando la conservación de aquellos actos que se consideren legítimos, se demuestra su existencia real”.⁸

Su manifestación en el derecho chileno se estructura a partir de la LBPA, cuyo artículo 13 señala:

“[E]l vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico, y genera perjuicio al interesado”.

Asimismo, el inciso tercero de la referida norma agrega que

“la Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”.

Lo anterior demuestra que el legislador contempla la invalidez no como consecuencia inevitable de la ilegalidad, sino como excepción, y, en definitiva,

⁷ BERMÚDEZ SOTO, ob. cit. (n. 5), p. 108.

⁸ BELADIEZ ROJO, ob. cit. (n. 6), p. 10.

*“se puede afectar la presunción de legalidad, pero no así la de validez, lo que explica los requisitos de la ley para abordar los efectos anulatorios del acto. En efecto, la LBPA exige que el vicio sea trascendente (esencial y perjudicial), así como permite la subsanación administrativa de los vicios del acto (art. 13)”*⁹

III. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

El principio de conservación ha tenido un indiscutido rol en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, tal como se expresa en las causas R-39-2014 (cc. 7º-8º); R-40-2014 (cc. 30º-33º); R-72-2015 (cc. 64º-69º); R-73-2015 (acumulada R-74-2015) (cc. 33º-37º); R-101-2016 (cc. 13º-17º); R-122-2016 (c. 11º); R-143-2017 (acumuladas R-144-2017 y R-145-2017) (c. 147º); R-147-2017 (cc. 124º-133º); R-153-2017 (c. 91º); R-157-2017 (acumulada R-158-2017) (cc. 36º-38º); R-169-2017 (c. 49º), R-174-2018 (c. 192º); R-175-2018 (c. 28º); R-213-2019 (cc. 40º-42º), en los siguientes términos:

*“[...] Existiendo un vicio en el acto reclamado, corresponde determinar si el mismo tiene el carácter de esencial conforme al artículo 13 de la Ley N° 19.880. Al respecto ha señalado la doctrina que ‘la LBPA contiene un principio, no expresado, de permanencia o conservación de los actos jurídicos administrativos. Es decir, si bien para la ley no resulta indiferente la ilegalidad del acto administrativo, no permitirá la extinción del mismo por cualquier vicio, sino que es exigible la concurrencia de ciertos requisitos de gravedad o trascendencia para afectar la validez del acto’ (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 3ª ed., Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 166). A su vez, la E. Corte Suprema ha resuelto ‘que a propósito del principio de*

⁹ CORDERO VEGA, ob. cit. (n. 2), p. 280.

conservación del acto administrativo que refleja la disposición legal precedentemente citada, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido en forma reiterada que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial (...). Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados' (E. Corte Suprema, Rol N° 16.706-2014, de 10 de diciembre de 2014, c. 16). El principio de conservación ha sido recogido también en diversas sentencias previas de este Tribunal, tales como las dictadas en las causas Rol R N° 40-2014 (considerandos 30° y siguientes), R N° 72-2015 (considerandos 64° y siguientes) y, recientemente, en la causa R N° 157 y 158-2017 (considerandos 36° y siguientes), motivos todos por los que el principio en cuestión resulta aplicable en autos".¹⁰

A su vez, ha razonado que, no obstante haberse abordado una observación ciudadana de manera deficiente durante la evaluación ambiental de un proyecto, en virtud del principio de conservación del acto administrativo es posible declarar la nulidad parcial de una Resolución de Calificación Ambiental (en adelante "RCA"):

"Que, en la presente causa, se ha cuestionado la falta de debida consideración de observaciones relativas a algunos aspectos de la evaluación ambiental del proyecto Continuidad Operacional Cerro Colorado, respecto de las cuales el Tribunal ha estimado procedente acoger solamente aquellas relativas a lo observado por don Luis Jara Alarcón, en relación con el establecimiento de medidas que se hagan cargo efectivamente de los impactos que el proyecto genera en la recuperación del acuífero y bofedal de Pampa Lagunillas, de acuerdo a los argumentos antes desarrollados. Ante esto, considerando los principios de economía procedimental, que reconoce el

¹⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 (acumuladas R-144-2017 y R-145-2017), de 10 de diciembre de 2018, considerando centésimo cuadragésimo séptimo.

*artículo 9º de la Ley N° 19.880; el principio de conservación que la doctrina reconoce se extrae del inciso 2º del artículo 13 de la misma Ley N° 19.880; y el principio de eficiencia consagrado en el artículo 5º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, resulta razonable que la nulidad de la RCA, que será decretada por el Tribunal, sea parcial, anulando y retrotrayendo el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto solo en aquella parte en que se identificó la existencia de un vicio, dejando subsistente los demás ámbitos de la RCA ya aprobados, evitando con ello movilizar una gran cantidad de recursos públicos y privados, respecto de actuaciones cuya legalidad no fue cuestionada o sus cuestionamientos fueron descartados”.*¹¹

Adicionalmente, prevaleció la aplicación del principio de conservación cuando la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso decidió erradamente declarar inadmisibles una solicitud de invalidación efectuada por un grupo de personas que no participaron en un proceso de participación ciudadana durante la calificación ambiental de un proyecto. Lo anterior aun cuando estos fundaron su interés para efectos del control de admisibilidad de dicha solicitud. Toda vez que, existiendo una vía especial de impugnación contemplada en el artículo 29 de la Ley N° 19.300, se torna improcedente la presentación de una solicitud de invalidación fundada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 para dicho fin.

“Que, pese a que este Tribunal reconoce, en los considerandos vigésimo a vigésimo segundo, que los reclamantes fundaron su interés para efectos del control de admisibilidad de su solicitud de invalidación y, que en consecuencia la resolución reclamada yerra

¹¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-141-2017 (acumulada R-142-2017), de 8 de febrero de 2019, considerando octogésimo quinto. Se hace presente que con fecha 22 y 27 de febrero de 2019 fueron presentados recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental. La resolución de dichos recursos se encuentra pendiente ante la Corte Suprema bajo el Rol N° 8573-2019.

al respecto, dicho vicio no resulta esencial, pues de todas formas su solicitud debía ser rechazada atendida la existencia del régimen recursivo especial para reclamar de la RCA N° 16/2017. Por este motivo, resulta pertinente aplicar el principio de conservación del acto administrativo a este respecto”.¹²

En un sentido similar fue aplicado el principio de conservación del acto, cuando habiéndose presentado una solicitud de invalidación contra la RCA de un proyecto, esta fue rechazada por la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso debido a la existencia de una vía idónea (artículo 29 Ley N° 19.300). El Tribunal estimó que dicha resolución adoleció de un vicio de ilegalidad por falta de motivación; sin embargo, consideró que tal vicio no revestía un carácter esencial, pues los reclamantes igualmente pudieron presentar su solicitud y recibir respuesta fundada de la misma.

“Que, de todo lo razonado se concluye que la resolución reclamada contiene un vicio de legalidad en cuanto a su motivación, pues los reclamantes se encontraban habilitados para solicitar la invalidación de la RCA N° 78/2017, con las limitaciones indicadas en los considerandos precedentes. Sin embargo, este Tribunal constata que la resolución reclamada analiza el fondo de la cuestión debatida, por lo que aparece de manifiesto que el vicio no tiene un carácter esencial, pues en los hechos no se privó a estas personas de la posibilidad de solicitar la invalidación de la RCA N° 78/2017 y obtener una respuesta fundada de la autoridad, correspondiendo por tanto la aplicación del principio de conservación del acto administrativo a este respecto”.¹³

¹² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-169-2017, de 14 de junio de 2019, considerando cuadragésimo noveno.

¹³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-175-2018, de 19 de marzo de 2020, considerando vigésimo octavo. Se hace presente que con fecha 7 de abril de 2020 fueron presentados recursos de casación en el fondo contra la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental. La resolución de dichos recursos se encuentra pendiente ante la Corte Suprema bajo el Rol N° 43698-2020.

Asimismo, el Tribunal ha considerado que no pertenece a la categoría de vicio grave y esencial aquella resolución de la SMA que, para efectos de determinar una multa conforme a las circunstancias del artículo 40 (letra c) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante “LOSMA”), incurre en un error al momento de calcular el beneficio económico de las infracciones cometidas.

*“Sin perjuicio de lo anterior, la SMA incurrió en un error al calcular, en los considerandos 579 a 586 de la resolución sancionatoria, un solo beneficio económico para los cargos N° 7 y N° 8. En efecto, en el considerando 586 de dicha resolución, la SMA señala que: ‘En el caso del cargo N° 8, que tiene relación con la acumulación de lodos sanitarios, sin tratamiento de precompostaje y compostaje, en piscinas no autorizadas por las RCAs (sic), en atención a lo referido al cargo N° 7, la obtención de un beneficio económico no se configura, habiéndose configurado beneficio económico por no aplicación del proceso de compostaje como asociado al cargo N° 7’. Lo anterior, constituye una falta de la debida motivación —pues la SMA debió haber calculado en forma separada el beneficio económico para dichos cargos—, dado que como se explicó anteriormente, tanto los equipos requeridos como los costos operacionales son distintos y, por tanto, es del todo posible obtener el beneficio económico en forma separada, por lo cual, si bien se constituye en un vicio en la resolución sancionatoria, a juicio del Tribunal, y en virtud del principio de trascendencia y de conservación del acto administrativo, no es de la entidad suficiente ni genera perjuicio en el reclamante para anular, por este concepto, la resolución sancionatoria”.*¹⁴

Dicho principio también ha tenido constante aplicación en la jurisprudencia de la Corte Suprema,¹⁵ en los siguientes términos:

¹⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-174-2018, de 29 de abril de 2020, considerando centésimo nonagésimo segundo. Se hace presente que con fecha 19 de mayo de 2020 fueron presentados recursos de Casación en la Forma y en el Fondo contra la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental. La resolución de dichos recursos se encuentra pendiente ante la Corte Suprema bajo el Rol N° 63341-2020.

¹⁵ *Cfr.* Sentencias Corte Suprema roles N° 100.730-2016, considerando

“Que, además, resulta necesario subrayar que uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que, revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino aquella que conculque las garantías de los administrados”.¹⁶

IV. EL VICIO DEBE SER GRAVE Y ESENCIAL PARA DECLARAR LA NULIDAD

Como ha sido señalado, en virtud del principio de conservación únicamente corresponde declarar la nulidad de un acto administrativo cuando la entidad del vicio sea intolerable para el ordenamiento jurídico. Ello se justifica, según Cordero, en lograr un equilibrio entre los derechos de los interesados y la eficacia de la Administración para el cumplimiento de sus fines.¹⁷ En el mismo sentido, Marín sostiene que la aplicación de dicho principio se justifica en que:

“para la actividad de la Administración es prioritaria la cabal atención de las necesidades colectivas, lo que impone una obli-

séptimo; N° 1.623-2017, considerando quinto; N° 41.987-2017, considerando séptimo; N° 35.237-2017, considerando séptimo, y N° 45.807-2016, considerando décimo tercero.

¹⁶ Sentencia Corte Suprema, causa Rol N° 35.237-2017, de 22 de mayo de 2018, considerando séptimo.

¹⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El procedimiento administrativo en Chile”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 162.

*gación de certeza y una vocación de permanencia de los actos que ejecuta”.*¹⁸

Para determinar si la entidad del vicio alegado reviste la magnitud suficiente para invalidar un acto, la doctrina moderna ha indicado que si el resultado hubiese sido el mismo a pesar de eliminar el vicio, entonces no tuvo la entidad suficiente para ser considerado determinante, de modo que no afectaría la validez del acto.¹⁹

En relación con lo anterior, la Corte Suprema²⁰ ha determinado ciertos vicios susceptibles de resultar en la declaración de la nulidad del acto administrativo, en los siguientes términos:

*“[...]La trascendencia de lo anterior se relaciona con que en estos autos se ha pedido la nulidad de un acto administrativo dictado por la autoridad en tal carácter, por lo que las normas de derecho público son las que rigen la materia. En este contexto, se ha indicado que son cinco los elementos del acto administrativo, a saber: la competencia, la forma, el fin, los motivos y el objeto. También se ha señalado que ‘los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son: la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder’ (C.S. 17.285-2014)”.*²¹

¹⁸ MARÍN VALLEJO, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, 2002, núm. 2, pp. 45-60.

¹⁹ HELFMANN MARTINI, Carolina y LARA ARROYO, José Luis, *Ley de Procedimiento Administrativo. Comentarios. Repertorio de jurisprudencia judicial y administrativa. Concordancias. Historia fidedigna de la disposición*, 2ª ed., Santiago: Thomson Reuters, 2015, p. 280.

²⁰ *Cfr.* Sentencias Corte Suprema roles N° 17.285-2013, considerando décimo; N° 1.119-2015, considerando décimo cuarto; N° 100.752-2016, considerando séptimo.

²¹ Sentencia Corte Suprema, causa Rol N° 2662-2016, de 24 de noviembre de 2016, considerando décimo segundo.

Así, y por aplicación del principio de conservación de los actos, otras causales o hipótesis de ilegalidad no determinarían la nulidad del acto administrativo. En estos casos el Tribunal debería constatar el vicio de legalidad y ponderar sus caracteres de esencialidad y gravedad para desechar la aplicación del principio de conservación.

V. LOS VICIOS GRAVES Y ESENCIALES EN MATERIA AMBIENTAL

A continuación, se presentarán criterios esgrimidos por el Segundo Tribunal Ambiental para declarar la nulidad de un acto administrativo ambiental, o bien para determinar la procedencia de aplicación del principio de conservación de los actos administrativos.

En la causa R-40-2014 el Tribunal desechó la aplicación del principio de conservación y confirmó la resolución de invalidez decretada por el Comité de Ministros, ya que este órgano no se encuentra facultado para suplir la falta de información relevante y/o esencial del expediente de evaluación ambiental, por lo que no puede corregir los vicios de la RCA:

*“Que, a juicio del Tribunal, el Comité de Ministros estableció que hubo observaciones de los reclamantes PAC que no fueron debidamente consideradas lo que justificó el rechazo del proyecto conforme con los artículos 16 inciso cuarto y 29 de la Ley N° 19.300. De acuerdo a lo consignado en los considerandos respectivos relativos al Plan de Relocalización y al fenómeno GLOF, los vicios de la RCA eran esenciales y sustantivos, impidiendo en este caso la aplicación del principio de conservación. En relación a lo alegado a propósito de la proporcionalidad y la oportunidad, cabe señalar que la reclamante se limita en su libelo a invocar esta exigencia sin fundamentar cómo la misma habría afectado la decisión del Comité de Ministros”.*²²

²² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-40-2014, de 31 de octubre de 2017, considerando centésimo trigésimo.

Sin embargo, en la misma reclamación fue descartada la declaración de nulidad de un acto dictado por la Administración de forma extemporánea. En efecto, el Tribunal confirmó el criterio consistente en que aun cuando la ley fije plazos para que la Administración resuelva una determinada solicitud, su pronunciamiento fuera de los plazos establecidos en la ley es válido:

*“Que, no obstante, a juicio del Tribunal, es preciso señalar que hubo un incumplimiento del plazo para resolver los recursos administrativos, establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300. Sin embargo, y como lo ha dispuesto el Tribunal en sentencia Rol R N° 72-2015, considerando sexagésimo séptimo, se trata de un vicio no esencial, que no genera como efecto la caducidad, extinción o nulidad de los actos resolutiveos, sin perjuicio de una eventual responsabilidad funcionaria, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 10 de la Ley N° 19.880”.*²³

Por su parte, en sentencia de la causa R-157-2017 (acumulada R-158-2017) se descartó la presencia de un vicio de entidad suficiente para declarar la nulidad de una RCA, por haber entregado información deficiente en respuesta a observaciones ciudadanas realizadas durante la evaluación ambiental del proyecto:

*“A juicio del Tribunal, la Resolución Exenta N° 478/2017 yerra en su respuesta a la observación ciudadana, al no explicar que, en el contexto de la evaluación ambiental, existe una norma específica, la Ley N° 20.551 que Regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras (en adelante, ‘Ley N° 20.551’)²⁴ (...) Sin embargo, a juicio de esta Magistratura, si bien lo anterior constituye un vicio, el Tribunal considera que, en este caso concreto, no posee la entidad suficiente para disponer la nulidad del acto impugnado, debiendo aplicarse el principio de conservación (...)”.*²⁵

²³ *Ibíd.*, considerando cuadragésimo primero.

²⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-157-2017 (acumulada R-158-2017), de 17 de agosto de 2018, considerando centésimo trigésimo tercero.

²⁵ *Ibíd.*, considerando centésimo trigésimo cuarto.

Asimismo, en el marco de la reclamación R-143-2017 (acumuladas R-144-2017 y R-145-2017) se consideró que no constituye un vicio susceptible de nulidad el rechazo de una reclamación por falta de legitimación activa decretada por parte del Comité de Ministros cuando el resultado del procedimiento no habría variado en el caso de que esta hubiese sido reconocida:

*“[...] teniendo presente que el acto reclamado, esto es, la Resolución Exenta N° 1.385/2016, fue dictado conforme a derecho, cumpliéndose los requisitos copulativos del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, por lo que, aún en el evento de haber reconocido la autoridad legitimación activa a los reclamantes, la decisión no habría sido diversa, de manera tal que el vicio reclamado no resulta trascendente, grave ni esencial, luego este Tribunal estima que debe primar la conservación del acto administrativo”.*²⁶

Por otra parte, el Tribunal ha estimado que pertenece a la categoría de vicio grave y esencial aquella resolución que, para efectos de determinar una multa conforme a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA (letra c), confunde los “costos evitados” con los “costos retrasados”.²⁷ Igualmente, consideró como un vicio grave y esencial el pronunciamiento de fondo sobre una solicitud de revisión RCA sin mediar un procedimiento administrativo previo con participación de posibles interesados y de los organismos de la Administración del Estado con competencia ambiental:

“(...) estos sentenciadores concluyen que la Resolución Exenta N° 1.444/2015, al declarar inadmisibile la solicitud de revisión de la RCA del proyecto Desarrollo los Bronces, adolece de una debida fundamentación, al realizar en admisibilidad un análisis de fondo del asunto y otras cuestiones, todo lo cual requería la apertura de

²⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-143-2017 (acumuladas R-144-2017 y R-145-2017), de 10 de diciembre de 2018, considerando centésimo cuadrágimo octavo.

²⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-172-2018, de 6 de noviembre de 2019, considerando trigésimo.

*un procedimiento de revisión, dada la necesidad de contar con los antecedentes del titular y los órganos de la administración correspondiente, lo que no ocurrió en la especie. Dicho vicio tiene el carácter de grave y esencial, toda vez que, como se constató, la solicitud de revisión efectivamente cumplía con los requisitos para ser declarada admisible”.*²⁸

Además, constituye un vicio esencial del procedimiento sancionatorio la resolución de la SMA que decreta el archivo de una denuncia efectuada sin notificar a la parte interesada:

*“Por otra parte, atendido que ‘el tribunal conoce el Derecho’ (iura novit curia), de los antecedentes tenidos a la vista se constata que la SMA tampoco comunicó o notificó a la afectada la resolución que encomendó la fiscalización a la SEREMI de Salud, ni la resolución reclamada, incurriendo en un vicio de procedimiento respecto de un requisito considerado esencial, y que a la vez le genera perjuicio, en los términos del artículo 13 inciso segundo, de la Ley N° 19.880 (...) Además, con la omisión de las referidas notificaciones se vulneró el principio de acceso a la justicia ambiental”.*²⁹

Asimismo, en otra causa de ruidos se determinó que los errores técnicos sobre la información utilizada para fundar una resolución sancionatoria de la SMA configuran vicios esenciales relacionados a la motivación del acto:

“Que, en este sentido, los errores relacionados con (i) la determinación del IPT vigente; (ii) la determinación de la zona de emplazamiento del punto de medición; y (iii) la consecuente variación en los límites máximos de presión sonora permitidos, a juicio del Tribunal constituyen vicios esenciales en la motivación de la Resolución Exenta N° 423/2019, los cuales ocasionaron un

²⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-125-2016, de 11 de febrero de 2019, considerando sexagésimo segundo.

²⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-197-2018, de 27 de noviembre de 2019, considerando cuadragésimo séptimo.

*perjuicio a la reclamante, resultando imposible subsanarlos con otra medida que no sea la nulidad del acto, puesto que inciden en la determinación de la sanción”.*³⁰

En la causa rol R-22-2014 (acumuladas R-25-2014, R-28-2014, R-29-2014 y R-31-2014), sobre reclamación de legalidad de la dictación del Decreto Supremo N° 20 de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, sobre la aprobación de la norma de calidad primaria para material particulado respirable MP10, el Tribunal dispuso la nulidad del referido decreto por contravenir normas procedimentales contenidas en el D.S. N° 93 de 1995, que establece el Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, en particular, sus artículos 7 y 16, en relación con el artículo 50 de la Ley N° 19.300. La Corte Suprema, al conocer el recurso de casación en la forma contra dicha sentencia, dispuso lo siguiente:

“Que el inciso 2º del artículo 13 de la Ley N° 19.880 (...) En virtud de ello la mera omisión de formalidades durante el procedimiento administrativo no acarrea la invalidez del respectivo acto en que éstas ocurrieron, por lo que no corresponde declarar la ilegalidad de tal acto sólo en base a dichas omisiones formales. Es por esto que lleva la razón el recurrente al sostener que la sentencia impugnada infringió dicho artículo 13 al concluir que declararía la ilegalidad del Decreto Supremo N° 20 basándose en la existencia de meras desprolijidades en el procedimiento de revisión de la norma ambiental a que se refiere el referido decreto. No obstante la constatación de dicho error, debe recordarse que para que pueda prosperar un recurso de casación es menester que la sentencia respectiva se haya pronunciado con infracción de ley y que esta infracción haya influido sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia, tal como lo previene el artículo 767 del Código 57 de Procedimiento Civil; y sucede que en el presente caso la señalada es sólo una de las diferentes razones o causas que llevan a la sentencia

³⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-213-2019, de 7 de mayo de 2020, considerando cuadragésimo primero.

a declarar la nulidad del referido Decreto N° 20. Es en virtud de ello que aun aceptando la existencia de la referida infracción de ley ésta no conlleva a desestimar el juicio de ilegalidad con que se tacha a la norma de calidad ambiental a que se refiere la sentencia impugnada. Por consiguiente, también se desestimará el segundo capítulo de nulidad planteado”.³¹

El Segundo Tribunal Ambiental ha descartado la declaración de nulidad del acto cuando al resolverse un recurso de reclamación contra una RCA evaluada mediante Estudio de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros omite la solicitud de informe al Servicio con competencia sectorial en materia ambiental (Servicio Nacional de Pesca), conforme lo mandata el inciso 3° del artículo 20 de la Ley N° 19.300:

“Que, de acuerdo con los antecedentes analizados y lo razonado precedentemente, a juicio del Tribunal, el vicio de procedimiento antes señalado no reúne la entidad suficiente para anular la resolución reclamada, toda vez que el Comité de Ministros acogió parcialmente la reclamación PAC precisamente en lo que dice relación con las preocupaciones expuestas por SERNAPESCA durante el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto, con lo cual no se vislumbra un perjuicio concreto al interés jurídico de los reclamantes de autos que hayan producido una afectación al derecho de defensa respecto de la resolución reclamada de autos”.³²

VI. CONCLUSIONES

- 1) El principio de conservación se fundamenta en el equilibrio que debe existir en, por un lado, garantizar los derechos de los particulares que actúan como interesados en el marco de un

³¹ Sentencia Corte Suprema, causa Rol N° 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015, considerando décimo cuarto.

³² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-101-2016, de 31 de mayo de 2017, considerando décimo séptimo.

procedimiento administrativo, y, por otro, la eficiencia de la Administración para atender las necesidades públicas en forma continua y permanente.

- 2) En consecuencia, el ordenamiento jurídico preferirá declarar inválidos aquellos actos que reúnan cualidades adicionales que la simple ilegalidad, y deben reunir, además, requisitos de trascendencia que aconsejen su eliminación. Los artículos 13 de la LBPA y 53 de la LBPA cristalizan la aplicación de este principio, al referirse a los requisitos para declarar la invalidez de un acto administrativo y al otorgar una potestad-facultad a la Administración para declarar la invalidez de un acto administrativo, aun cuando sea ilegal.
- 3) El principio de conservación ha tenido reconocimiento en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, tal como se expresa en causas R-39-2014 (cc. 7º-8º); R-40-2014 (cc. 30º-33º); R-72-2015 (cc. 64º-69º); R-73-2015 (acumulada R-74-2015) (cc. 33º-37º); R-101-2016 (cc. 13º-17º); R-122-2016 (c. 11º); R-143-2017 (acumuladas R-144-2017 y R-145-2017) (c. 147º); R-147-2017 (cc. 124º-133º); R-153-2017 (c. 91º); R-157-2017 (acumulada R-158-2017) (cc. 36º-38º); R-169-2017 (c. 49º), R-174-2018 (c. 192º); R-175-2018 (c. 28º); R-213-2019 (cc. 40º-42º).
- 4) Igualmente, la Corte Suprema reconoce dicho principio en las causas roles N° 100.730-2016, c. 7º; N° 1.623-2017, c. 5º; N° 41.987-2017, c. 7º; N° 35.237-2017, c. 7º; y N° 45.807-2016, c. 13º.
- 5) Por su parte, para la declaración de nulidad de un acto administrativo el vicio debe ser grave y esencial, el cual será apreciado casuísticamente, tales como en las causas R-172-2018; R-125-2016; R-197-2019; R-72-2015; R-143-2017; R-40-2014; R-22-2014, todas seguidas ante el Segundo Tribunal Ambiental.
- 6) Por el contrario, el Tribunal ha descartado la declaración de nulidad por considerar que no se verifican vicios graves y esenciales en los casos (R-101-2016 y R-157-2017).

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, “Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2010, vol. 23, núm. 1.
- *Derecho Administrativo General*, 2ª ed., Santiago: Legal Publishing Chile, 2011.
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 3ª ed., Madrid: Thomson Civitas, 2006.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El procedimiento administrativo en Chile”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, Capítulo séptimo, Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago: Legal Publishing Chile, 2015.
- HELFMANN MARTINI, Carolina y LARA ARROYO, José Luis, *Ley de Procedimiento Administrativo. Comentarios. Repertorio de jurisprudencia judicial y administrativa. Concordancias. Historia fidedigna de la disposición*, 2ª ed., Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- MARÍN VALLEJO, Urbano, “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, 2002, núm. 2.
- PARADA VÁSQUEZ, José Ramón, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Marcial Pons.

SOBRE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de la reforma a la institucionalidad ambiental introducida por la Ley N° 20.417, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante “SMA”), consistió en implantar técnicas de intervención que combinaran el comando y control¹ junto con mecanismos que permitieran dar flexibilidad a los regulados para el cumplimiento de la normativa ambiental² en el ámbito de las competencias de este último organismo. El legislador introdujo así un conjunto de instituciones a las que genéricamente se les ha denominado “mecanismos de incentivo al cumplimiento”.

Ahora bien, dentro del concepto de “incentivos al cumplimiento ambiental” se comprenden –según un amplio sector de la dogmática ambiental– tres instituciones introducidas por la ley, a saber, la autodenuncia (artículo 41 de la LOSMA), el programa

¹ Técnica de regulación cuyo objeto es la descripción de una determinada conducta en forma de prohibición o limitación de libertad, junto con sanciones para los casos en que se vulnera la norma o no se satisfaga su finalidad. Véase: GUNNINGHAM, Neil, “Environment law, regulation and governance: Shifting architectures”, *Journal of Environmental Law*. 2009, vol. 21, núm. 2, p. 182.

² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente* [en línea]. 2016, p. 11, disponible en <<https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4798>> [consulta: 27 de julio de 2020].

de cumplimiento (artículo 42 de la LOSMA) y los programas de reparación (artículo 43 de la LOSMA). Otros agregan, además, el denominado Registro Público de Sanciones y la función de asistencia al cumplimiento de la SMA.³ De las tres primeras enunciadas, los programas de cumplimiento (en adelante “PdC”) constituyen hasta ahora “*el instrumento de incentivo al cumplimiento de mayor uso y aplicación por parte de los infractores*”,⁴ lo cual se ve reflejado también en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, el cual se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la materia. Remitiéndonos a la normativa orgánica que gobierna a la SMA, el art. 42 inc. 2º concibe PdC como *el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la SMA los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique*. Idéntica redacción se replica en la letra g) del art. 2º del Decreto Supremo N° 30, de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, por el cual se aprobó el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación.

II. NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

Desde un punto de vista de clasificación de los actos administrativos, el Segundo Tribunal Ambiental ha entendido que la resolución de la SMA que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento

³ GALLEGUILLOS ALVEAR, María Victoria, “Superintendencia del Medio Ambiente, Infractor y Denunciante en el Procedimiento de Programas de Cumplimiento Ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*. 2017, año V, núm. 7 (enero-junio), p. 163.

⁴ PLUMER, Marie Claude *et al.*, “El Programa de Cumplimiento: desarrollo actual e importancia del instrumento para la solución de conflictos ambientales”, *Revista de Derecho Ambiental*. 2018, año VI, núm. 9 (enero-junio), p. 235. En el mismo sentido, véase: BERGAMINI, Kay y PÉREZ, Cristian, “Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes”, *EURE* (Santiago), 2015, vol. 41, núm. 124, p. 273.

es un acto administrativo de trámite⁵ de aquellos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, de manera que se trata de un “*acto trámite cualificado*”. Por lo tanto, es impugnabile en los términos del artículo 15 de la Ley N° 19.880, incluyendo la invalidación. En este sentido, el Tribunal ha considerado:

“Decimoséptimo. Que, siendo la Resolución Exenta N° 5/2015 un acto de mero trámite, para que dicho acto administrativo pueda ser impugnabile, deberá satisfacer lo establecido en el inciso 2° del artículo 15 de la Ley N° 19. 880, esto es, que se trate de un acto que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzca indefensión.

Decimoctavo. Que, en concepto del Tribunal, la resolución que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento, constituye un acto trámite cualificado, en cuanto decide sobre el fondo del asunto planteado, pudiendo causar indefensión, lo que lo transforma en un acto recurrible —mediante recurso de reposición— y objeto, en consecuencia, de un necesario control judicial”.⁶

En relación con el vínculo entre el PdC y el procedimiento sancionatorio que le dio origen, hay quienes sostienen que el PdC corresponde a una forma extraordinaria de ponerle término.⁷ Esta

⁵ Los actos trámite pueden definirse como actos preparatorios que, vinculados entre sí, tienen por finalidad resolver un procedimiento administrativo mediante un acto administrativo terminal (artículo 18 de la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado).

⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 29 de septiembre de 2017, considerando decimoséptimo y decimoctavo. En un sentido similar, pero pronunciándose respecto del acto que aprueba un PdC: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando undécimo; Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-170-2018, de 29 de abril de 2020, considerando undécimo.

⁷ Cfr. OSSANDÓN, Jorge, *Incentivos al Cumplimiento Ambiental*, Santiago: Editorial Libromar Ltda., 2015, p. 202; GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, *Derecho Ambiental Chileno. Principios, Instituciones, Instrumentos de Gestión*, Santiago: Planeta Sostenible EIRL, 2012, p. 213.

conclusión se vincula con el texto del artículo 42 de la LOSMA, según el cual, aprobado un PdC por la SMA, el procedimiento sancionatorio será suspendido y, una vez cumplido el mismo dentro de los plazos establecidos y, de acuerdo con las metas fijadas en él, dicho procedimiento administrativo sancionador se dará por concluido. Otro sector de la doctrina, sin embargo, estima que esta no es la forma correcta de aproximarse a esta institución, ya que obviaría que los PdC son parte de la sustanciación normal de los procedimientos sancionatorios⁸ y que tal conclusión solo sería válida en el caso de que las condiciones del plan se cumplan.⁹⁻¹⁰

La primera de estas posturas fue recogida por el Segundo Tribunal Ambiental en la causa rol R-68-2015, en su considerando vigésimo segundo, resolviendo:

*“Vigésimo segundo. Que, procedimentalmente, el programa de cumplimiento es una forma anormal de terminar el procedimiento administrativo sancionador. Además, según lo dispuesto en el artículo 40 letra g) de la LOSMA, constituye una circunstancia para determinar la sanción específica para el caso concreto. Asimismo, de acuerdo al artículo 42 inciso quinto de la LOSMA, en caso de incumplimiento del programa, el procedimiento sancionatorio se reiniciará y se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original. Por último, en el contexto de una autodenuncia, el programa de cumplimiento ejecutado íntegramente, será una condición para la rebaja o exoneración de la multa (Cfr. BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2014. pp. 462, 481 y 487)”.*¹¹

⁸ Cfr. PLUMER *et al.*, ob. cit. (n. 4), p. 213.

⁹ GALLEGUILLOS, ob. cit. (n. 3), p. 165.

¹⁰ Hacemos presente en este punto que se ha planteado una tercera postura minoritaria, que los considera como un instrumento de gestión ambiental fundado en la cooperación entre los sujetos regulados y la administración. En tal sentido, cfr. GALLEGUILLOS, ob. cit. (n. 3), p. 166.

¹¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando vigésimo segundo. Véase: Recursos de Casación

Este criterio se replica en la sentencia de causa rol R-75-2015, que, en su considerando decimotercero, resolvió:

“Decimotercero. Que, en consecuencia, lo que corresponde es definir el programa de cumplimiento en cuanto a su finalidad, esto es, como un instrumento que busca corregir una situación de incumplimiento y los efectos derivados de éste. Por otra parte, y en la medida que se ejecute el programa de cumplimiento, éste se configura, desde el punto de vista procedimental, como una forma extraordinaria de poner fin al procedimiento sancionatorio (Cfr. GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, Derecho Ambiental Chileno, Editorial Planeta Sostenible, Santiago, 2012, p. 213)”.¹²

En cuanto a su finalidad, es posible observar una evolución relevante en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental. En una primera decisión, se declaró que ellos propendían a una mejor utilización de los recursos en búsqueda de beneficios recíprocos para los regulados y el ente regulador, como sucedió en la sentencia de causa rol R-68-2015:

“Decimonoveno. Que, en cuanto a su finalidad, estos mecanismos e instrumentos persiguen como objetivo primordial lograr una mejor asignación de recursos, superando la fórmula tradicional de reacción de la Administración del Estado frente a incumplimientos. Lo anterior explica que los mecanismos de incentivo al cumplimiento establecidos en la LOSMA, conlleven beneficios recíprocos para los regulados y la Administración del Estado”.¹³

Luego, en la causa rol R-75-2015, el Tribunal adiciona que el objetivo último de estos programas es la protección del medio ambiente:

en la Forma y en el Fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 58.986-2016, de 17 de julio de 2017.

¹² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando decimotercero.

¹³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando décimo noveno.

*“Décimo. Que, en tercer lugar, lo que caracteriza a estos instrumentos, es la colaboración entre las partes y que éstos establecen beneficios recíprocos para ellas. Con todo, cabe aclarar que dicha cooperación, particularmente en el caso del programa de cumplimiento, no se estructura sobre la base de una situación de igualdad entre el regulado y la SMA en la determinación del contenido y alcance del programa. Lo anterior, pues el programa de cumplimiento tiene como objetivo último la protección del medio ambiente, y su presentación y aprobación impone al administrado el cumplimiento de una serie de requisitos regulados en el artículo 42 de la LOSMA y –en cumplimiento a la remisión expresa del inciso 7º del citado precepto– en el D.S. N° 30 de 2012. Por consiguiente, le corresponde competencialmente a la SMA la facultad de decidir su aprobación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 letra r) de la LOSMA”.*¹⁴

En el mismo sentido, la sentencia recaída en la causa R-104-2016, confirmada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia¹⁵, determinó que los criterios para aprobar un PdC, contenidos en los artículos 7 y 9 del Decreto Supremo N° 30 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, se estructuran sobre la base de la protección al medio ambiente, declarando:

“Vigésimo sexto. Que, como puede observarse al tenor de los preceptos reproducidos, los criterios para aprobar un programa de cumplimiento confirman que este instrumento se estructura en función de la protección del medio ambiente. En efecto, de su sola lectura, se puede apreciar que todos ellos se dirigen no sólo a asegurar el

¹⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando décimo. En el mismo sentido: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-199-2018, de 11 de agosto de 2020, considerando cuadragésimo noveno.

¹⁵ Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 11.485-2017, de 5 de marzo de 2018.

*cumplimiento de la normativa infringida, sino que también a que el administrado se haga cargo en su programa de los efectos de su incumplimiento. Es de tal importancia el cumplimiento de este binomio norma-efecto, que el estatuto reglamentario en su inciso 2º del artículo 9º establece una prohibición de carácter general para evitar las consecuencias que se pueden seguir de la aprobación de programas defectuosos, prescribiendo que: ‘En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios’.*¹⁶

En línea con lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental, la doctrina nacional destaca que:

*“el objetivo del PDC es revertir, en un plazo acotado, los incumplimientos contenidos en la formulación de cargos, asegurando el cumplimiento de la normativa ambiental incumplida, haciéndose cargo de los efectos causados. Por lo tanto, su objetivo último, sin dudas, es la protección del medio ambiente”.*¹⁷

III. LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO COMO MECANISMO DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO E INSTANCIA DE COLABORACIÓN ENTRE EL REGULADO Y LA ADMINISTRACIÓN

En general, coincidiendo con la doctrina, es posible afirmar que la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental considera que los PdC corresponden a incentivos a cumplimiento, tal como se establece

¹⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando vigésimo sexto.

¹⁷ HERVÉ, Dominique y PLUMER, Marie Claude, “Instrumentos para una intervención Institucional estratégica en la fiscalización, sanción y cumplimiento ambiental: el caso del Programa de cumplimiento”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*. 2019, núm. 245 (enero-junio), p. 34.

en las causas roles R-68-2015 (considerando décimo octavo), R-75-2015 (considerando sexto), R-82-2015 y acumuladas (considerando vigésimo), y R-112-2016:

*“Decimoséptimo. Que, los mecanismos de incentivo al cumplimiento han sido definidos como herramientas de interacción entre los regulados y la Administración del Estado, cuyo objetivo principal es el establecimiento de alternativas beneficiosas para ambas partes. En este mismo sentido, tales mecanismos también han sido definidos como una ‘manifestación de la política ambiental, incorporados a la regulación ambiental a partir de la necesidad de combinar esquemas de disuasión (sanciones), con esquemas de colaboración’ (POKLEPOVIC MEERSOHN, Iván, “Análisis Crítico del Sistema de Incentivos al cumplimiento ambiental”, *Derecho ambiental en tiempos de reformas: Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 177). Al respecto, cabe señalar que tales mecanismos de incentivo al cumplimiento buscan lograr un equilibrio adecuado entre la protección ambiental y el desarrollo de la actividad económica, incentivando el cumplimiento en una fase temprana, preventiva y colaborativa (V. OSSANDÓN ROSALES, Jorge, *Incentivos al cumplimiento ambiental*, 1ª edición, Editorial Libromar, Chile, 2015, p. 11). Finalmente, cabe destacar que dichos mecanismos implican beneficios descritos y establecidos para aquellos regulados que cumplen con la normativa infringida y se hacen cargo adecuadamente de los efectos adversos de su infracción (TAPIA ALVIAL, Claudio, ‘Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental’, Memoria de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2014, p. 42)”.¹⁸*

Igualmente, esta magistratura ha puesto énfasis en la colaboración necesaria entre la Administración y los regulados, sosteniendo

¹⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando decimoséptimo.

que “*el legislador consideró, al momento de idear los denominados mecanismos de incentivo al cumplimiento, que estos se estructuran como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo*”.¹⁹ Dicho criterio se ha replicado en las sentencias correspondientes a las causas R-82-2015 y acumuladas (considerando vigésimo primero) y R-112-2016, en los siguientes términos:

“Vigésimo primero. Que, con esta intención el legislador introdujo algunos instrumentos en la LOSMA, que han sido denominados por la doctrina como ‘mecanismos de incentivo al cumplimiento’. Dichos mecanismos vinieron a reestructurar los objetivos perseguidos por la actividad de policía de la Administración del Estado, desde un énfasis represivo a uno colaborativo, manteniendo la actividad sancionatoria como una respuesta disuasiva frente a los incumplimientos, pero ya no como la única forma de respuesta estatal (Cfr. CORDERO VEGA, Luis, et al., Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile: Elementos para el desarrollo de sus capacidades, Lom Ediciones, Santiago, 2009, p. 171)”.²⁰

“Cuadragésimo primero. Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, el legislador consideró, al momento de idear los denominados mecanismos de incentivo al cumplimiento, que éstos se estructurarán como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo. Con todo, y pese a la intención del legislador y a las opiniones de la doctrina sobre el punto, la LOSMA no incorporó expresamente a su texto el concepto de ‘mecanismos de incentivo al cumplimiento’. Dicha denominación se encuentra únicamente a nivel reglamentario, específicamente en el Título II del D.S. N° 30, que aprueba

¹⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando quinto.

²⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015, y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 29 de septiembre de 2017, considerando vigésimo primero.

el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación”.²¹

IV. CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

El contenido de los PdC y la observancia de los requisitos legales y reglamentarios para su aprobación han sido ampliamente abordados por el Segundo Tribunal Ambiental en su jurisprudencia. Al respecto, el Tribunal ha hecho suyos los requisitos reglamentarios, de lo cual constituye ejemplo la causa rol R-160-2017:

“Quinto. Por su parte, el artículo 7º del D.S. N° 30 de 2012 consagra los contenidos mínimos de todo programa, los que son coherentes con los criterios de aprobación que se abordarán más adelante. Estos son a) Descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como sus efectos; b) Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento; c) Plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación; y, d) Información técnica y de costos estimados relativa al PdC, que permita acreditar su eficacia y seriedad”.²²

²¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-112-2016, de 2 de febrero de 2017, considerando cuadragésimo primero. Véase: Recursos de Casación en la Forma y en el Fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 8.456-2017, de 22 de mayo de 2018.

²² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando quinto. Véase: Recursos de Casación en la Forma y en el Fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 24.870-2018, de 17 de diciembre de 2019.

También encontramos referencias de este orden en los roles R-68-2015²³, R-75-2015²⁴ y R-132-2016.²⁵

Es de especial importancia lo resuelto en la causa R-104-2016, que fue confirmada por la Excelentísima Corte Suprema,²⁶ por cuanto el Segundo Tribunal Ambiental se refirió acerca del deber de la SMA de verificar que se cumplan los requisitos para aprobar el PdC, siendo fundamental la información o antecedentes necesarios para demostrar si se generaron efectos derivados del incumplimiento de la normativa ambiental:

“Cuadragésimo. Que, es deber de la SMA verificar que se cumplan los requisitos para aprobar un programa de cumplimiento, lo que supone, previamente, exigir al titular los antecedentes suficientes para una correcta decisión. En este caso en concreto, no se está exigiendo que se realicen ‘ejercicios imposibles para levantar relaciones de causalidad’, sino que, simplemente, requerir al titular –dada la naturaleza de los incumplimientos– argumentos y fundamentos técnicos suficientes que permitan razonablemente entender por qué no se produjeron efectos negativos con dichos incumplimientos, cuando lo esperable era que sí se produjeran, dado que para contrarrestarlos se comprometieron planes para compensarlos. Se trata, por tanto, de un deber que recae directamente en la SMA, quien debe velar porque el programa de cumplimiento aprobado cumpla con la función de protección al medio ambiente, motivo por el cual no corresponde al reclamante de autos –dada las características de los incumplimientos imputados– acreditar que se presentaron efectos negativos por los incumplimientos contenidos

²³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando vigésimo tercero.

²⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando vigésimo octavo.

²⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando cuadragésimo segundo.

²⁶ Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 11.485-2017, de 5 de marzo de 2018.

*en la formulación de cargos. Por lo demás, la elaboración de un programa de cumplimiento ofrece la flexibilidad para que, una vez identificado el efecto, la cuantificación y la propuesta de las medidas asociadas para hacerse cargo de éste, puedan realizarse en un plazo razonable que vaya más allá de los 10 días que la ley otorga para su presentación”.*²⁷

A su vez, cabe destacar que el Tribunal ha aceptado que terceros con conocimientos especializados intervengan en la elaboración del PdC, sin perjuicio de la responsabilidad original de los titulares de los proyectos, tal como quedó establecido en la causa rol R-153-2017:

“Centésimo vigésimo segundo. Que, el Tribunal estima que la elaboración de estudios por parte de una empresa externa, en el contexto de un PdC, no merece un reproche por sí mismo, ya que el sistema mismo está concebido de forma tal que la información no se agota con la presentación de dicho PdC –para lo cual hay sólo 10 días– sino que dicha propuesta sirve de base para la consecución ulterior de hitos definidos y metas finales que necesariamente deben conducir a un estado de cumplimiento normativo por parte del infractor. Por tanto, la participación de un tercero externo en la elaboración de los estudios comprometidos por el infractor en el PdC, no da cuenta de alguna objeción de legalidad que afecte la motivación o justificación de la resolución impugnada.

Centésimo vigésimo tercero. Que, a mayor abundamiento, no es extraño para nuestra institucionalidad ambiental entregar a terceros la elaboración de estudios sobre cuestiones que trasuntan el riesgo normativo permitido, sin perjuicio que la obligación primigenia por los mismos será del titular de los proyectos o actividades en cuestión. Muestra de lo anterior es el propio SEIA, en donde el proponente pone a disposición de la autoridad ambiental los antecedentes necesarios que permiten evaluar el proyecto, conforme a lo

²⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando cuadragésimo.

*dispuesto en los artículos 12 y 12 bis de la Ley N° 19.300, y 18 y 19 del Reglamento del SEIA, que variarían según el proyecto deba evaluarse mediante una DIA o EIA. Astorga explica este fenómeno al señalar: '[...] pareciera muy difícil entregar esta responsabilidad a una persona o instancia distinta a la del titular o promotor del proyecto, quien lo puede ejecutar a través de un tercero (empresa consultora), cuya capacidad y seriedad técnica puede quedar avalada mediante un sistema de lista oficial (caso mexicano y otros) o por el propio mercado, el cual va orientando a los privados, respecto de cuáles empresas consultoras tienen un mayor prestigio frente a la Administración (caso chileno)' (ASTORGA JORQUERA, Eduardo, *Derecho Ambiental Chileno. Parte General*, 4ª edición, Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, pp. 211-212). Lo anterior no es óbice para que los organismos sectoriales o autoridad ambiental controle la calidad de información, pudiendo en ese caso requerir aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones de esta”.*²⁸

Asimismo, es interesante destacar el razonamiento jurídico aplicado por el Segundo Tribunal Ambiental en la causa rol R-163-2017. Dicha causa versó sobre una reclamación deducida en contra del acto administrativo por el cual la SMA aprobó un plan de cumplimiento presentado por un frigorífico contra el cual se habían formulado cargos por superación de la norma de ruido, en el contexto de un procedimiento administrativo sancionatorio seguido en su contra. En este sentido, el Segundo Tribunal Ambiental señaló, respecto de los PdC asociados a normas de emisión, lo siguiente:

“Vigésimo tercero. Que, teniendo en consideración que el PdC es un instrumento de incentivo al cumplimiento, es perentorio que éste, tanto en su formulación por parte del infractor, como en su aprobación por parte de la SMA, se rija por la normativa vigente. Por ello, tratándose de un PdC asociado a una norma de emisión –aunque en estricto

²⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-153-2017, de 14 de septiembre de 2018, considerandos centésimo vigésimo segundo y centésimo vigésimo tercero.

*rigor sea de inmisión—, deberá ser concordante con lo dispuesto en el D.S. N° 38/2011, y en la citada Resolución Exenta N° 867”.*²⁹

Finalmente, esta magistratura ha detectado dos clases de acciones para satisfacer los fines de los programas de cumplimiento:

*“Octogésimo tercero. Con todo, cabe precisar que los PdC pueden tener dos tipos de acciones: aquellas destinadas a regresar al cumplimiento normativo (cumplir con lo que se obligó) y aquellas destinadas a hacerse cargo de los efectos negativos que genera el incumplimiento. Estas últimas sólo procederán, como es obvio, cuando el titular del proyecto describa y reconozca la generación de efectos negativos. En el caso de análisis, no hubo efectos negativos producto del eventual incumplimiento, de manera que las únicas acciones procedentes correspondían a aquellas destinadas a regresar al cumplimiento normativo, lo que necesariamente supone que haya existido realmente un incumplimiento”.*³⁰

V. CRITERIOS DE APROBACIÓN DE UN PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO: INTEGRIDAD, EFICACIA Y VERIFICABILIDAD

De acuerdo con el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, la SMA deberá atenerse a los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad en la aprobación de los programas de cumplimiento. Sobre ello, el Tribunal ha establecido que:

“Sexto. Asimismo, de conformidad a lo dispuesto en dicho cuerpo reglamentario, así como en la ‘Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter

²⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-163-2017, de 29 de junio de 2018, considerando vigésimo tercero.

³⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-199-2018, de 11 de agosto de 2020, considerando octogésimo tercero.

ambiental, dictada por el órgano fiscalizador en julio de 2018, 'La SMA tiene la tarea de asegurar que dicha propuesta cumpla con los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad' (ibíd., p. 235), de manera que si estos no se verifican, debe rechazar el PdC y, por consiguiente, reiniciar el procedimiento sancionatorio".³¹

Asimismo, el Tribunal ha vinculado el cumplimiento de dichos criterios con el contenido de los PdC desarrollados por la autoridad por la vía reglamentaria. En este sentido, ha sostenido que

"en síntesis, el sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio, al presentar un PdC, deberá (i) hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones por las que se le han formulado cargos (criterio de integridad); (ii) asegurar el retorno al cumplimiento de la normativa infringida, así como reducir o eliminar los efectos de los hechos constitutivos de infracciones (criterio de eficacia); y (iii) contemplar mecanismos de acreditación de cumplimiento (criterio de verificabilidad)".³²

De esta manera, el Tribunal entiende que

"[...] el infractor está llamado a hacer un análisis de los efectos de su infracción, acorde a las circunstancias, e incluirlo en su PdC, así como la inexistencia de los mismos, mientras que el fiscalizador lo está respecto de apreciar dicho análisis conforme a las reglas de la sana crítica y de verificar su cumplimiento".³³

A. INTEGRIDAD

Este aspecto se traduce en la necesidad de coherencia *"entre la descripción de los hechos constitutivos de la infracción y la forma de*

³¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando sexto.

³² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando décimo.

³³ Ibíd., considerando décimo quinto.

subsananlos con las acciones y metas propuestas”.³⁴ El Tribunal se ha pronunciado sobre este criterio de aprobación describiéndolo en los siguientes términos:

“Sexagésimo segundo. En virtud del criterio de integridad, es necesario que el titular describa los efectos que se derivan de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos, o bien, señale las razones de su ausencia”.³⁵

Idéntico criterio encontramos en los recursos de reclamación roles R-82-2015³⁶ y acumuladas y R-132-2016.³⁷ Es importante tener presente que, respecto a esta exigencia de hacerse cargo de los efectos de los hechos imputados, el Tribunal ha declarado que:

“Centésimo trigésimo tercero. En el contexto de la aprobación de un PdC, ‘hacerse cargo de los efectos de la infracción’ no significa eliminar todos los espacios de incertidumbre, como lo ha pretendido la SMA en este caso, sino que hacer un análisis razonable que permita descartar que los efectos principales han sido abordados y cubiertos, sin perjuicio que –dadas las herramientas de seguimiento periódico de los PdC y las facultades de la SMA de adoptar medidas en caso de riesgo– la SMA altere la ejecución normal del PdC”.³⁸

Además, el Tribunal ha estimado que el PdC debe incorporar todas las infracciones que han sido materia de formulación de cargos durante el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio:

“Trigésimo quinto. Que, el Tribunal concluye que el criterio de integridad exige que el programa de cumplimiento incorpore todas las

³⁴ OSSANDÓN, ob. cit. (n. 7), p. 244.

³⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando sexagésimo segundo.

³⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando cuadragésimo noveno.

³⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando cuadragésimo quinto.

³⁸ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando centésimo trigésimo tercero.

*infracciones contenidas en la formulación de cargos. Dicho alcance no es contrario al fin u objetivo del programa de cumplimiento, instrumento que está establecido para la protección del medio ambiente y cuya finalidad es corregir el incumplimiento normativo y los efectos de este en una oportunidad distinta –previa– a la culminación del término de un procedimiento sancionatorio. Por otra parte, y como ya se señaló, el alcance del criterio de integridad es consistente con la regulación reglamentaria y los efectos asociados a la aprobación del programa contenidos en el artículo 42 de la LOSMA”.*³⁹

Por lo mismo, el Tribunal ha considerado que la SMA carece de atribuciones para seleccionar qué cargos se incorporarán finalmente al programa de cumplimiento:

*“Quincuagésimo. Que, por otra parte, tampoco es una facultad de la SMA elegir cuáles cargos deberán incorporarse a un programa de cumplimiento y cuales no –esto es, imposibilidad material o jurídica– ya que, los beneficios de un programa, planteados en las consideraciones generales, tampoco se alcanzarían si es que la SMA decidiera incluir solo ciertos cargos –o efectos– y continuar con el proceso sancionatorio por aquellos no incluidos en el programa. Para que un programa de cumplimiento alcance sus objetivos, el criterio de integridad debe ser respetado tanto por el administrado como por la entidad fiscalizadora”.*⁴⁰

B. EFICACIA

El Tribunal se ha referido al criterio de eficacia en la sentencia de causa rol R-160-2017, en los siguientes términos:

³⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando trigésimo quinto.

⁴⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 29 de septiembre de 2017, considerando quincuagésimo.

*“Octavo. El segundo criterio es el de eficacia, establecido en el artículo 9º letra b) del Reglamento ya citado, de la siguiente forma: ‘Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción’. Por tanto, el infractor no sólo tiene una obligación de volver al cumplimiento ambiental, sino que, conjuntamente con ello, debe hacerse cargo de los efectos de las infracciones cometidas, ya sea para contenerlos, reducirlos o eliminarlos, según sea el caso. Lo anterior es reafirmado en el artículo 7º del mismo Reglamento que exige como uno de los contenidos mínimos de un PdC: ‘las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento’”.*⁴¹

Sin embargo, no basta que el PdC aborde los efectos de los hechos constitutivos de la o las infracciones, además es necesario que el titular entregue los antecedentes en caso de que dichos efectos no se llegaran a producir cuando sus alegaciones consisten en que ellos no se consumarán. En tal sentido, se destaca lo resuelto en la causa rol R-104-2016, en que el Tribunal declaró:

“Vigésimo Séptimo. Que, por todo lo anterior, se hace absolutamente necesario que el titular describa los efectos que se derivaron de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso concreto, lo que debe ser determinado por la SMA. Solo si se cuenta con una correcta descripción de los efectos, se podrá precisar si las acciones y metas propuestas en el programa de cumplimiento cumplen con la obligación de ‘reducir o eliminar’ dichos efectos, satisfaciendo, de esta manera, los criterios de integridad y eficacia. En consecuencia, solo una explicación fundada acerca de la no concurrencia de efectos negativos, permitirá

⁴¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando octavo.

*aprobar programas pese a que sus acciones y metas no contemplen medidas destinadas a reducirlos o eliminarlos”.*⁴²

*“Trigésimo octavo. Que, dada la clasificación realizada por la propia SMA, es dable presumir que, salvo antecedentes en contrario, si se incumplieron medidas destinadas justamente a eliminar o minimizar efectos adversos que provocan los respectivos proyectos, dichos efectos debieron haberse producido. De manera que, en estos casos, se debe exigir del titular del proyecto una descripción más detallada a través de la cual explique por qué no se produjeron aquellos efectos que se buscó eliminar o minimizar con las medidas incumplidas, no bastando la mera afirmación de que éstos no se presentaron. Por otra parte, es la SMA –sobre quien recae la obligación de velar porque el programa de cumplimiento cumpla el rol de protección al medio ambiente– quien deberá revisar y analizar los antecedentes entregados por el titular, y a la luz de lo anterior, exigir un mayor estándar en la información entregada destinada a descartar la ocurrencia de los efectos negativos de este tipo de incumplimiento”.*⁴³

Para el análisis del cumplimiento de este criterio, el Tribunal en la sentencia de la causa rol R-68-2016 estimó que la SMA puede apreciar discrecionalmente la eficacia del plan:

“Cuadragésimo. Que, a juicio del Tribunal, se encuentra debidamente fundada la resolución impugnada en relación al cumplimiento del criterio de eficacia, específicamente la forma en la que el programa propone volver al cumplimiento en relación al cargo número 1. Efectivamente, la SMA puede aceptar la disminución de

⁴² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando vigésimo séptimo. El estándar considerado en esta causa fue reiterado en: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-170-2018, de 29 de abril de 2020, considerando quincuagésimo cuarto.

⁴³ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-104-2016, de 24 de febrero de 2017, considerando trigésimo octavo.

*la producción como una alternativa para volver al cumplimiento de la normativa ambiental, y es esto, justamente, lo que ocurrió en el caso de autos. Precisamente, esto implica el ejercicio de un ámbito de discrecionalidad legalmente atribuida, en el caso concreto, por la LOSMA y el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación. Al efecto, es relevante tener en consideración que la discrecionalidad administrativa ha sido entendida por la doctrina como la facultad atribuida por la ley a un órgano de la Administración del Estado, para que éste, frente a una determinada situación que motive su actuar pueda adoptar libremente, y dentro de los márgenes que le fija el ordenamiento jurídico, la decisión que estime más razonable, conveniente, oportuna, eficaz, y proporcionada de acuerdo a los antecedentes que la justifican, evitando así incurrir en un acto y omisión arbitrario (ARANCIBIA MATTAR, Jaime, ‘Concepto de Discrecionalidad Administrativa en la Jurisprudencia emanada del Recurso de Protección’, *Revista de Derecho Público*, N° 60, julio-diciembre, 1996, p. 104)’.⁴⁴*

C. VERIFICABILIDAD

Finalmente, respecto al criterio de verificabilidad, el Tribunal ha declarado que se deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento. Así quedó establecido en la sentencia emitida en la causa rol R-160-2017:

“Noveno. El tercer criterio de aprobación es el de verificabilidad, establecido en el artículo 9º letra c) del Reglamento referido, en los siguientes términos: ‘Las acciones y metas del PdC deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento’. Para acreditar su cumplimiento, el ente fiscalizador deberá observar el

⁴⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-68-2015, de 22 de julio de 2016, considerando cuadragésimo.

*plan de seguimiento propuesto por el infractor y los demás instrumentos e indicadores contenidos en el artículo 7º letra c) del mismo Reglamento”.*⁴⁵

VI. APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

La aprobación o rechazo de los PdC debe obedecer a determinados criterios que han sido abordados por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, que destacó que el proponente debe hacerse cargo en su propuesta tanto del cumplimiento de las normas ambientales como de las consecuencias de su incumplimiento, en función de la protección ambiental, declarando en este sentido:

*“Cuadragésimo cuarto. Que, como puede observarse al tenor de los preceptos reproducidos, los criterios para aprobar un programa de cumplimiento confirman que este instrumento se estructura en función de la protección del medio ambiente. En efecto, de su sola lectura, se puede apreciar que todos ellos se dirigen no sólo a asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, sino que también a que el administrado se haga cargo en su programa de los efectos de su incumplimiento. Es de tal importancia el cumplimiento de este binomio norma-efecto, que el estatuto reglamentario en su inciso 2º del artículo 9º establece una prohibición de carácter general para evitar las consecuencias que se puede seguir de la aprobación de programas defectuosos, prescribiendo que: ‘En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios’”.*⁴⁶

⁴⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando noveno.

⁴⁶ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-132-2016, de 20 de octubre de 2017, considerando cuadragésimo cuarto.

Este análisis, según la jurisprudencia del Tribunal, debe realizarse en concreto, no pudiendo la SMA guiarse únicamente por decisiones que haya adoptado con anterioridad, debiendo emitir en consecuencia un pronunciamiento fundado. En este sentido, el Tribunal ha precisado que:

“Sexagésimo primero. Si bien la práctica administrativa dice que efectivamente la SMA ha aprobado PdC que contemplan entre sus acciones el ingreso al SEIA, ello no necesariamente es vinculante para todos los demás casos que se presenten, pues el análisis que debe realizar el órgano fiscalizador siempre es concreto, atendidas las particularidades de cada situación. De esta forma, lo exigible a la SMA es que su pronunciamiento sea fundado, esto es, debidamente motivado, y no necesariamente esperable o predecible. Por consiguiente, la alegación de SQM S.A. será desestimada”.⁴⁷

La ley no ha señalado perentoriamente un plazo para que la SMA se pronuncie sobre el programa una vez que este ha sido presentado por el titular sometido a un procedimiento sancionatorio. En función de lo anterior, el Tribunal ha estimado que el plazo de respuesta implica una facultad discrecional de la SMA que debe ser ejercida con razonabilidad:

“Vigésimo primero. Atendido que no existe un plazo para que la SMA se pronuncie sobre el PdC, cabe concluir que el tiempo que demore en hacerlo constituye una facultad discrecional. Sin embargo, ésta debe ejercerse con razonabilidad, lo cual implica emitir un pronunciamiento pronto y oportuno, pues de lo contrario el órgano fiscalizador incurriría en arbitrariedad”.⁴⁸

El Segundo Tribunal Ambiental también ha reconocido y validado la posibilidad de que la SMA pueda formular observaciones y correcciones a los programas una vez presentados para su conside-

⁴⁷ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando sexagésimo primero.

⁴⁸ *Ibíd.*, considerando vigésimo primero.

ración. En tal sentido, el Tribunal ha estimado que su formulación no constituye una obligación para el ente fiscalizador, pudiendo rechazar de plano el programa presentado:

*“Cuadragésimo cuarto. Que, en virtud de lo informado y de las normas analizadas, el Tribunal considera que, pese a que las observaciones y correcciones de oficio realizados por la SMA sean una práctica habitual observada en cerca del 80% de los casos informados, según lo expuesto en el considerando anterior, la entidad fiscalizadora no tiene una obligación legal de realizar dichas observaciones o correcciones, encontrándose plenamente facultada para rechazar de plano un programa de cumplimiento, en caso de estimar que éste no cumple con los criterios de aprobación prescritos en el artículo 9º del D.S. N° 30 de 2012, razón por la cual la pretensión será rechazada a este respecto”.*⁴⁹

Este conjunto de atribuciones discrecionales de que goza la SMA para pronunciarse no es, sin embargo, absoluto. Con excepción de estos requisitos legales y reglamentarios, el Tribunal ha considerado que no es admisible que la SMA establezca requisitos nuevos o distintos a los señalados en la normativa vigente para negar la aprobación de un programa de cumplimiento:

*“Centésimo trigésimo quinto. Como corolario de lo anterior, la SMA impuso en los hechos un nuevo requisito de procedencia del PdC, el cual no está en la LOSMA ni en el reglamento respectivo que los señalan expresamente, cual sería que: cuando se trate de una infracción que trasunte un impacto ambiental muy complejo, el PdC es improcedente. Esto no se ajusta a derecho”.*⁵⁰

Esta decisión constituye una aplicación de lo resuelto previamente por el Tribunal en la sentencia de causa rol R-75-2015, en cuanto a:

⁴⁹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016, de 29 de septiembre de 2017, considerando cuadragésimo cuarto.

⁵⁰ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-160-2017, de 21 de agosto de 2018, considerando centésimo trigésimo quinto.

“Duodécimo. Que, como es evidente, lo anterior no implica que la SMA cuente con absoluta discrecionalidad para tener por presentado un programa de cumplimiento y decidir su posterior aprobación o rechazo sin más, puesto que no puede exigir requisitos o imponer criterios que no estén expresamente regulados en la normativa”.⁵¹

Igualmente es necesario destacar que el Tribunal, basado en las normas aplicables a la materia, entiende que la presentación de un programa de cumplimiento no implica aceptación de la responsabilidad por los cargos imputados:

“Vigésimo. Que, por último, cabe destacar que la presentación, aprobación o rechazo de un PdC, no exige que el regulado acepte responsabilidad en los hechos que configuran los cargos formulados por la SMA. Ello, por cuanto dicho requisito no se encuentra en la LOSMA ni tampoco en el D.S. N° 30/2013, lo que se confirma al verificar lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 42 de la LOSMA y el inciso 2° del artículo 10 del Reglamento respectivo”.⁵²

En relación con esta no aceptación de responsabilidad, el Segundo Tribunal Ambiental reconoció que la figura del PdC tiene un carácter no punitivo, por lo que cualquier acción que desvirtúe su finalidad de retomar la legalidad ambiental constituye un vicio:

“Quincuagésimo segundo. Por último, cabe señalar que las acciones o metas de un PdC no tienen un carácter punitivo, ya que su objetivo no es otro que volver al cumplimiento y hacerse cargo de los efectos negativos cuando sea procedente. Así, cualquier acción o meta propuesta por el titular de proyecto o exigida por la autoridad que desvirtúe esta finalidad, devendrá en un vicio de legalidad. Por todo lo anterior, estos sentenciadores son del parecer que, para el caso en concreto, no se justifica establecer límites temporales a las acciones y metas de un PdC, como tampoco exigir requisitos no

⁵¹ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-75-2015, de 30 de diciembre de 2016, considerando duodécimo.

⁵² Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-163-2017, de 29 de junio de 2018, considerando vigésimo.

establecidos en la normativa legal y reglamentaria que desnaturalicen los objetivos del instrumento, motivo por el cual se rechaza la alegación de la reclamante a este respecto”.⁵³

Es importante hacer presente, también, que la existencia de procedimientos paralelos por daño ambiental ante esta jurisdicción especializada no obsta a la presentación y aprobación de un PdC. Así se pronunció el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia de causa rol R-116-2016:

“Vigésimo. Que, a juicio de estos sentenciadores, teniendo en consideración los requisitos de procedencia y aprobación de un programa de cumplimiento, la existencia paralela de un procedimiento de daño ambiental substanciado ante este Tribunal no obsta ni a la presentación ni a la aprobación del mismo, ni interfiere en las diligencias propias del procedimiento judicial de reparación de daño ambiental, razón por la cual, la pretensión desestimada de la reclamante a este respecto será desestimada”.⁵⁴

Recientemente, el Segundo Tribunal Ambiental ha reconocido la legalidad de aprobar un PdC cuyas acciones ya se encuentren ejecutadas, resolviendo que:

“Quincuagésimo. De acuerdo con el contenido de cada uno de los criterios de aprobación establecidos en el artículo 9 del D.S. 30/2012, forzoso es concluir que la normativa reglamentaria no contiene ningún requisito que vincule el estado de ejecución de una acción o meta con la factibilidad de ser incorporada a un PdC. Es más, a la luz del objetivo de protección ambiental, su implementación anticipada y oportuna es lo deseable y óptimo,

⁵³ En el mismo sentido: Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-199-2018, de 11 de agosto de 2020, considerando quincuagésimo segundo.

⁵⁴ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-116-2016, de 28 de junio de 2017, considerando vigésimo. Véase: Recurso de casación en el fondo, Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 36.202-2017, de 6 de noviembre de 2017.

*situación que no se condice con restringir las acciones y metas de un PdC únicamente a aquellas no ejecutadas, como pretende la reclamante. Por de pronto, incorporar acciones ya ejecutadas al PdC no impide que la SMA pueda realizar un examen de suficiencia conforme a los criterios de aprobación contenidos en el artículo 9 del citado estatuto reglamentario”.*⁵⁵

VII. CONCLUSIONES

- 1) Los PdC son instrumentos de incentivo al cumplimiento de la normativa ambiental, singularizados por su carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo entre la Administración y los regulados (R-68-2015; R-82-2015 y acumuladas; R-112-2016; R-100-2016 y R-119-2016).
- 2) La resolución de la SMA que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento es un acto administrativo trámite, que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (R-82-2015; R-100-2016 y R-119-2016). Además, constituye una forma anormal de terminar con el procedimiento sancionatorio que le ha dado origen (R-68-2015 y R-75-2015). Su finalidad ha sido caracterizada en dos momentos distintos por el Segundo Tribunal Ambiental; primero, como un mecanismo para una mejor asignación de recursos (R-68-2015), luego como una herramienta cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente (R-75-2015 y R-199-2018).
- 3) El contenido de los PdC debe dar observancia a los requisitos legales y reglamentarios (R-160-2017; R-68-2015; R-75-2015 y R-132-2016). Por su parte, la propuesta de programa de cumplimiento deberá cumplir con los criterios de integridad,

⁵⁵ Recurso de Reclamación, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-199-2018, de 11 de agosto de 2020, considerando quincuagésimo.

eficacia y verificabilidad (R-160-2017), como de las normas sectoriales que regulan la actividad (R-163-2017). Es deber de la SMA verificar que se cumplan los requisitos para aprobar un programa de cumplimiento, especialmente, exigir al titular los antecedentes suficientes para una correcta decisión (R-104-2016). Con el objeto de proponer un programa de cumplimiento, el titular del proyecto está autorizado para solicitar la elaboración de estudios por parte de una empresa externa, pudiendo los órganos de la Administración del Estado controlar la calidad de información, requerir aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones de esta (R-153-2017).

- 4) La SMA deberá atenerse a los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad en la aprobación de un PdC:
 - a) Integridad se refiere a la descripción por parte del titular de los efectos que se derivan de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos, o bien las razones de su ausencia (R-160-2017; R-82-2015; acumuladas R-100-2016 y R-119-2016; R-132-2016). Además, el programa de cumplimiento debe incorporar todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos (R-75-2015) y la SMA no puede seleccionar cuáles cargos deberán incorporarse a un programa de cumplimiento y cuáles no (R-104-2016).
 - b) Eficacia implica que el infractor se haga cargo tanto del cumplimiento de las normas ambientales como de los efectos de las infracciones cometidas, ya sea para contenerlos, reducirlos o eliminarlos (R-160-2017). En caso de que no se verifiquen los efectos de las infracciones cometidas, el titular deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso concreto, lo que debe ser determinado por la SMA (R-104-2016). La SMA tiene discrecionalidad para evaluar la eficacia del plan propuesto (R-68-2015).

- c) Verificabilidad requiere la presentación de mecanismos que permitan acreditar el cumplimiento del plan (R-160-2017).
- 5) La aprobación o rechazo del PdC se estructura en función de la protección del medio ambiente, para lo cual la SMA debe emitir un pronunciamiento fundado, analizando el caso en concreto y no guiarse únicamente por decisiones anteriores (R-160-2017). El plazo que tiene la SMA para aprobar o rechazar un PdC es discrecional, que debe ejercerse con razonabilidad, lo cual implica emitir un pronunciamiento pronto y oportuno (R-160-2017). La SMA tiene discreción para formular observaciones o correcciones o rechazar de plano, en caso de que la presentación de un PdC no cumpla con los criterios de aprobación (R-82-2015 y acumuladas R-100-2016 y R-119-2016). No es admisible que la SMA establezca requisitos nuevos o distintos a los señalados en la normativa vigente para negar la aprobación de un PdC (R-160-2017 y R-75-2015). No es contrario a la ley aprobar un PdC cuyas acciones ya se encuentren ejecutadas (R-199-2018).
- 6) La existencia de procedimientos paralelos por daño ambiental ante los Tribunales Ambientales no obsta a la presentación y aprobación de PdC (R-116-2016).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERGAMINI, Kay y PÉREZ, Cristian, “Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: Principales avances, desafíos y tareas pendientes”, *EURE* (Santiago), 2015, vol. 41, núm. 124.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente* [en línea], 2016, disponible en <<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798>> [consulta: 27 de julio de 2020].
- GALLEGUILLOS ALVEAR, María Victoria, “Superintendencia del Medio Ambiente, Infractor y Denunciante en el Procedimiento de Programas de Cumplimiento Ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*. 2017, año V, núm. 7 (enero-junio).

- GUNNINGHAM, Neil, “Environment law, regulation and governance: Shifting architectures”, *Journal of Environmental Law*, 2009, vol. 21, núm. 2.
- GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, *Derecho Ambiental Chileno. Principios, Instituciones, Instrumentos de Gestión*, Santiago: Planeta Sostenible EIRL, 2012.
- HERVÉ, Dominique y PLUMER, Marie Claude, “Instrumentos para una intervención Institucional estratégica en la fiscalización, sanción y cumplimiento ambiental: el caso del Programa de cumplimiento”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*. 2019, núm. 245 (enero-junio).
- OSSANDÓN, Jorge, *Incentivos al Cumplimiento Ambiental*, Santiago: Editorial Libromar Ltda., 2015.
- PLUMER, Marie Claude *et al.*, “El Programa de Cumplimiento: Desarrollo actual e importancia del instrumento para la solución de conflictos ambientales”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2018, año VI, núm. 9 (enero-junio).

