



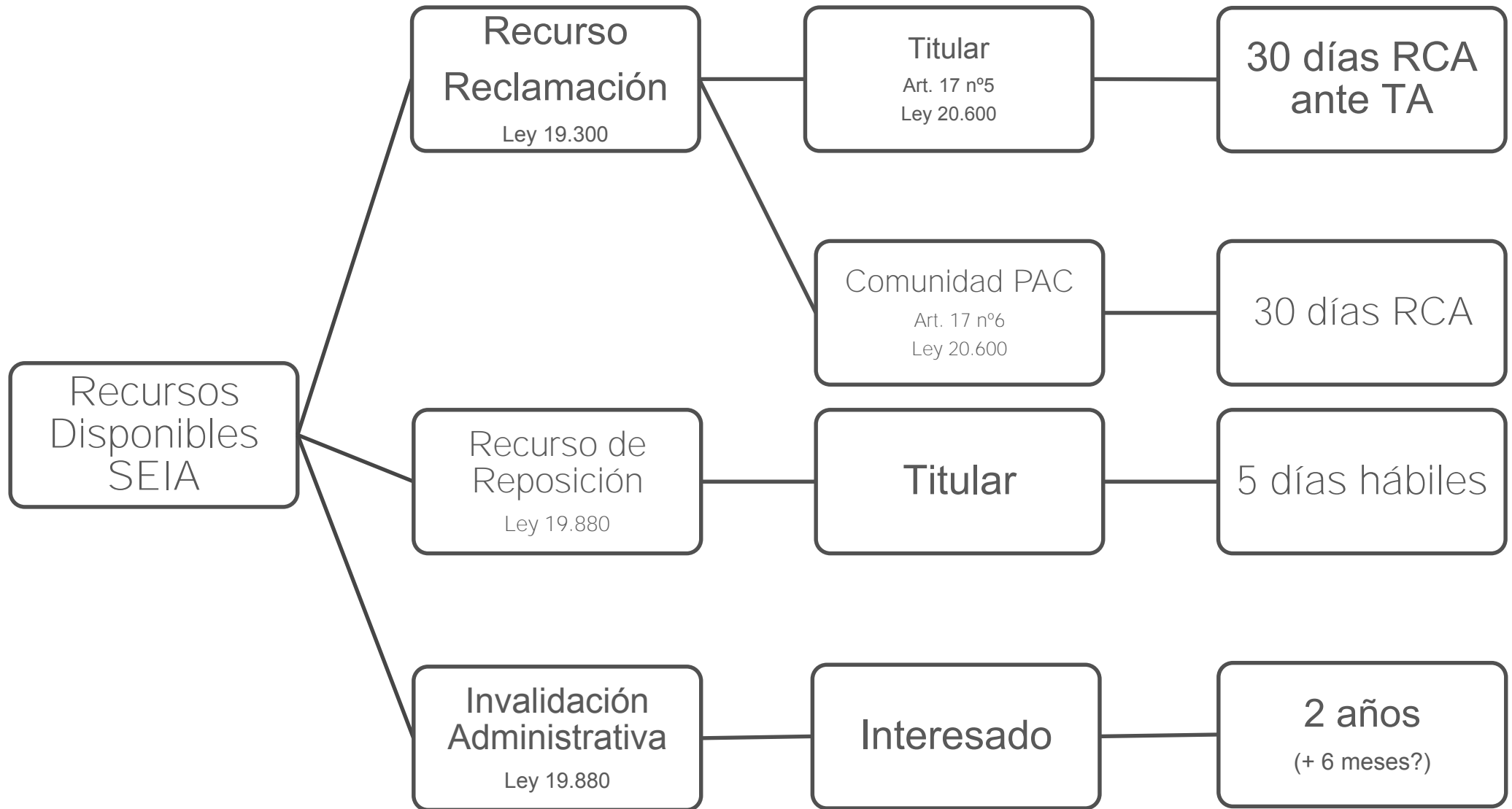
**Tendencias del contencioso
administrativo ambiental**

**La invalidación administrativa
en materia ambiental**

Paulina Riquelme Pallamar

- Santiago, 24 de agosto de 2017 -

Contencioso Administrativo Ambiental SEIA





ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA INVALIDACIÓN

La invalidación de los actos administrativos, es una **potestad de la Administración del Estado** que encuentra su fundamento en los artículos 6 y 7 de la Constitución, y que se materializa a nivel legal en el artículo 53 de la Ley N° 19.880



Ley N° 19.880, Artículo 53. Invalidación. 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.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

*El acto invalidatorio será **siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia**, en procedimiento breve y sumario.*



LA INVALIDACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL: LEY N°20.600

- La Ley N° 20.600 que creó los Tribunales Ambientales establece en el artículo 17 N°8 la **competencia** de estos tribunales para conocer las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental

Art. 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:

N° 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.

Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo **no** se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido.



LA INVALIDACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL: LEY N°20.600

- De esta forma, mediante el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 y el artículo 53 de la Ley N° 19.880 se consagra en la existencia de una **invalidación en materia ambiental**, la cual en principio podría tener aplicación en todos los procedimientos administrativos donde se dicte un acto administrativo de contenido ambiental susceptible de invalidación
- Con todo, esto tiene una limitación en la existencia de **vías de impugnación expresamente contempladas en la legislación ambiental**, caso en el cual, no sería procedente la solicitud de invalidación, si es que existe una vía recursiva especial. Tal sería el caso del **procedimiento de evaluación ambiental**, con el recurso de reclamación administrativa que asiste al titular y al observante PAC, y en el procedimiento sancionatorio de la Superintendencia del Medio Ambiente donde el legislador estableció una vía de reclamación directa de sus resoluciones ante los Tribunales Ambientales
- Sin perjuicio de lo anterior, existen casos donde es posible solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental, dictado en el procedimiento de evaluación ambiental



...Dentro del contexto de la evaluación ambiental de proyectos...

¿Quiénes pueden usar la solicitud de invalidación para reclamar ante los Tribunales Ambientales?

- Conforme se ha interpretado por la jurisprudencia, los **terceros que no intervinieron en el procedimiento de evaluación ambiental**, realizando observaciones en el proceso de participación ciudadana (PAC) estarían habilitados para solicitar la invalidación del acto administrativo, al carecer de un recurso especial contemplado en la Ley N°19.300
- La jurisprudencia ha denominado a estos terceros como **“terceros absolutos”**, al tratarse de terceros afectados por el acto administrativo (en este caso una RCA) y que no han sido parte en el procedimiento administrativo ambiental (evaluación ambiental)
- Dentro de estos terceros podrían encontrarse: las comunidades indígenas que participaron en la Consulta Indígena pero no en la PAC, los interesados de una DIA sin PAC, y los interesados que no participaron en la PAC, sea que esta se haya realizado respecto de un EIA o una DIA
- La jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de que el observante PAC pueda solicitar la invalidación de la RCA



¿En que plazo se puede solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental?

- Superada la dificultad sobre quienes pueden solicitar la invalidación de un acto administrativo dictado en el procedimiento de evaluación ambiental, surge otro problema referente al **plazo** para presentar dicha solicitud
- Lo anterior, porque el artículo 53 de la Ley N° 19.880 establece que la autoridad administrativa **podrá invalidar el acto administrativo contrario a derecho, siempre que se haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto administrativo**, ya sea que la Administración invalide de oficio o a solicitud de parte, sin disponer un plazo para que estos últimos soliciten la invalidación
- Si bien el artículo 53 establece que la potestad invalidatoria debe ejercerse dentro de los **dos años de su notificación o publicación**, pero **no** aclara hasta que momento una “parte” (tercero absoluto) puede presentar su solicitud de invalidación
- Entonces, ¿cuál es el plazo límite con que cuentan los terceros interesados para solicitar dicha invalidación? a fin de entregarle seguridad a los solicitantes como a todos aquellos que participaron en la evaluación ambiental



¿En que plazo se puede solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental?

1º Teoría

- Solicitud de invalidación debe realizarse en un **plazo razonable previo al vencimiento del plazo de 2 años**
- Sentencia R-10-2015 TAV, 21 07 2015
- Sentencia R-87-2015 TAS, 17 06 2016 + 2

2º Teoría

- Invalidación impropia, como recurso diferente consagrado en la Ley N°20.600 versus la invalidación propiamente del artículo 53 (invalidación facultad)
- Plazo: 30 días
- Sentencia CS rol N° 2.300-2014 (prevención M.Pierry)

3º Teoría

- Prórroga del plazo de invalidación por la sola presentación de la solicitud. La invalidación puede solicitarse hasta los 2 años desde la publicación o notificación del acto
- Sentencia CS rol N° 45.807-2016, 06 07 2017
- Sentencia CS rol N° 31.176-2016, 25 07 2017



1° Teoría: Solicitud en un plazo razonable previo al vencimiento del plazo de 2 años

- En una primera etapa de la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema se estableció que la solicitud de invalidación debe ser presentada por el tercero absoluto **antes del vencimiento del plazo de dos años** contados desde la notificación o publicación del acto administrativo, dentro de un **plazo que razonablemente permita a la Administración desarrollar el procedimiento de invalidación y resolver la solicitud**
- En este sentido, los Tribunales establecieron que las **etapas mínimas** que debe incluir el procedimiento administrativo de invalidación debían considerar: **análisis de admisibilidad de la solicitud, dictación de la resolución que lo declara admisible y que da traslado a los interesados, la notificación de dicha resolución por carta certificada, el plazo de audiencia a los interesados (de 5 a 15 días según la jurisprudencia y la doctrina), el análisis de los antecedentes, la resolución del procedimiento y las notificaciones pertinentes**
- De esta forma, los Tribunales **no establecieron un plazo mínimo** para el desarrollo de tales etapas, y por ende para la presentación de la solicitud, si no que, en cada caso concreto, determinaron que el plazo que restaba era **insuficiente** para conocer y resolver la solicitud. De esta forma, se determinó que solicitudes presentadas a los 8, 12, 13, 15 o 19 días del vencimiento del plazo, debían ser declaradas como inadmisibles

2° Teoría: Invalidación impropia

Sentencia CS rol N° 2.300-2014 (prevención M.Pierry)



LA TESIS DEL MINISTRO PIERRY SOBRE “LA INVALIDACIÓN IMPROPIA”: LA SOLICITUD DE INVALIDACIÓN DEBE SER PRESENTADA DENTRO DE LOS 30 DÍAS CONTADOS DESDE LA PUBLICACIÓN DE LA RCA

- La tesis de la “Invalidación Impropia” tiene su origen en la prevención realizada por el ministro Pedro Pierry en la sentencia de la Corte Suprema que rechazó los recursos de casación en la forma y en el fondo, interpuestos en el caso Piscicultura Calcurrupe 1
- En esta prevención, el ministro sostiene que la intención del legislador, al establecer en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, la reclamación en contra de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, era la de **dotar a estos “terceros absolutos” de un verdadero recurso ante los Tribunales Ambientales**
- Por lo anterior, este recurso sería **distinto a la invalidación establecida en el artículo 53** de la Ley N°19.880, lo que aparecería de manifiesto en el inciso final del artículo 17 N°8 que dispone que en los casos que indica *“no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53”*
- Por lo anterior, sería necesario **distinguir entre la “invalidación impropia” de la Ley N°20.600 (invalidación recurso) y la invalidación propiamente del artículo 53 (invalidación facultad)**

2° Teoría: Invalidación impropia

Sentencia CS rol N° 2.300-2014 (prevención M.Pierry)



- De acuerdo a esta teoría, la invalidación impropia constituiría un **reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa**. Este reclamo de ilegalidad abriría un “**procedimiento administrativo de invalidación**” permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó
- En este caso, el plazo para solicitar la invalidación, como agotamiento de la vía administrativa, **no** puede ser el de dos años de la invalidación facultad, porque este no es el caso que contempló el legislador

Entonces...¿Cuál es el plazo para solicitar la invalidación?

- De una interpretación armónica de las disposiciones de la Ley N° 19.300 y N° 20.600, no puede llegarse a otra conclusión que la que el **plazo es de 30 días**, ya que ese es el plazo que señala la ley para los reclamos administrativos y ante los Tribunales Ambientales
- De esta forma, se excluiría la potestad invalidatoria general, reemplazándola por la invalidación impropia, lo que sería lógico si se atiende, a lo inoficioso que sería que la Administración pueda volver a revisar la legalidad de un acto administrativo que ya fue reclamado administrativamente

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años



3° TEORÍA: PRÓRROGA DEL PLAZO DE INVALIDACIÓN POR LA SOLA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD. LA INVALIDACIÓN PUEDE SOLICITARSE HASTA LOS 2 AÑOS DESDE LA PUBLICACIÓN O NOTIFICACIÓN DEL ACTO

- La interpretación de la invalidación impropia fue acogida por la Corte Suprema, hasta **julio de 2017**, cuando en los casos “Piscicultura Calcurrupe 2” y “Central Hidroeléctrica Achibueno”, modificó su interpretación respecto al plazo para solicitar la invalidación
- La nueva interpretación, sostiene que la invalidación puede solicitarse **hasta los 2 años, contados desde la notificación o publicación del acto**
- En caso de que la Administración estime que el plazo para resolver es insuficiencia, ya no se puede declarar como inadmisibile por extemporaneidad, sino que **se le deberá dar curso**, debiendo la Administración hacer uso de oficio de su **facultad de ampliar los plazos, por el término que sea suficiente para su tramitación y resolución**

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Caso Piscicultura Calcurrupe 2, sentencia CS rol N° 45.807-2016



ANTECEDENTES DEL CASO: LÍNEA DE TIEMPO

11.06.2012

Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Los Ríos, **calificó ambientalmente desfavorable el proyecto denominado "Piscicultura Calcurrupe"** mediante la R.E. N° 053/2012

25.07.2012

Agrícola Sichahue Limitada, titular del proyecto, interpuso recurso de reclamación

14.08.2013

Se **acoge recurso de reclamación** calificando favorablemente el proyecto mediante R.E. N° 725/2013

Se publica en el sitio web del SEA con fecha 02.09.2013

13.08.2015

Luis Fernando Maturana Crino solicita la invalidación de la R.E. N° 725/2013, por haber sido dictada fuera de plazo

30.09.2015

R.E. N° 1307/2015 no admite **a trámite la solicitud de invalidación**. La autoridad no cuenta con el plazo para conocer del recurso, ya que este **fue interpuesto 1 día antes de que venciera el plazo de 2 años para ejercer la potestad invalidatoria**

17.06.2016

TAS rechazó la reclamación interpuesta en contra de la R.E. N° 1307/2015, por considerar que la Administración no contaba con el plazo de ejercer la potestad invalidatoria

06.07.2017

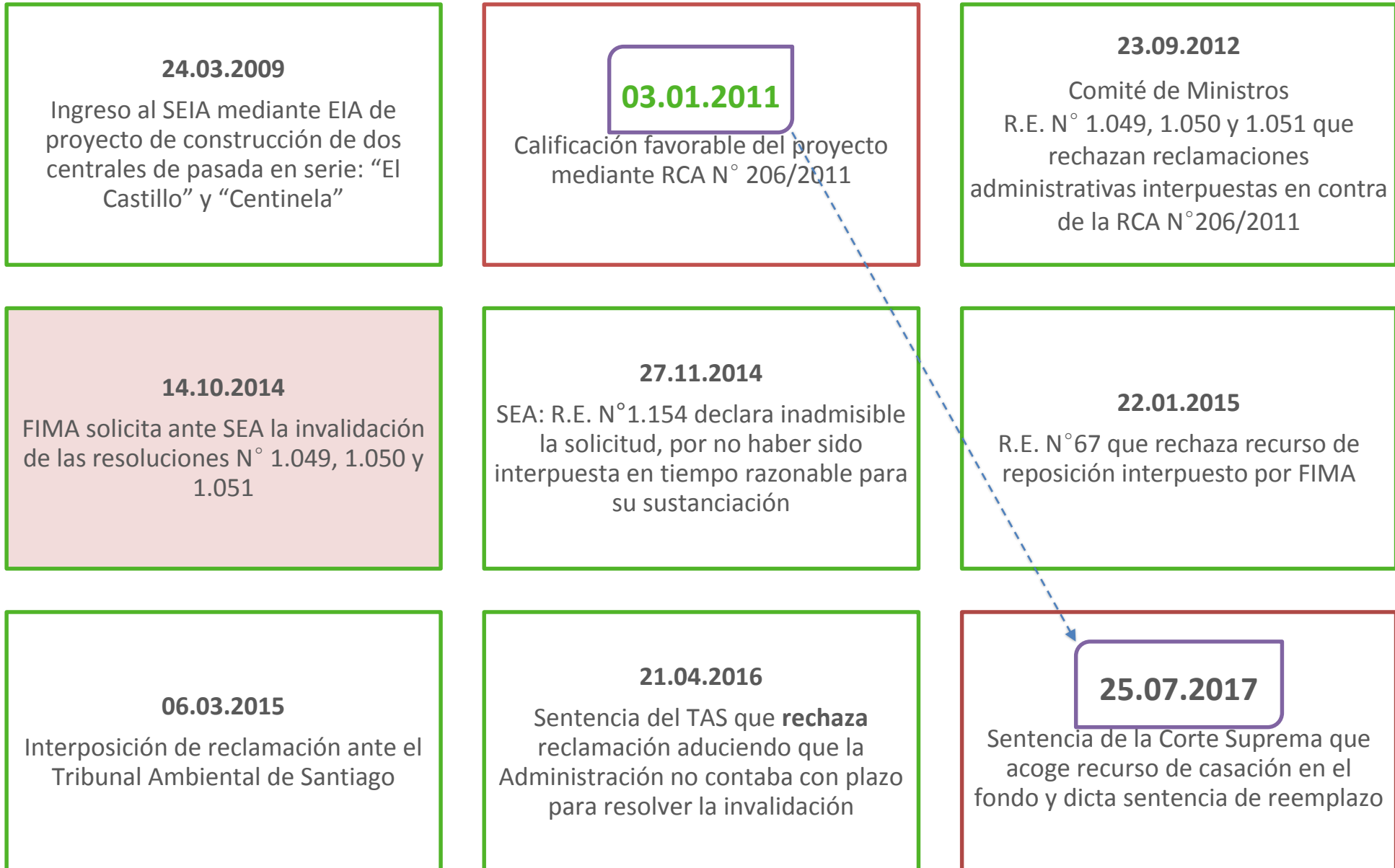
Corte suprema acoge casación en el fondo, anulando sentencia del TAS y dictando sentencia de reemplazo, ordenando a la Dirección Ejecutiva del SEA iniciar el correspondiente procedimiento administrativo de invalidación

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Proyecto Hidroeléctrico Achibueno, sentencia CS rol N° 31.176 -2016



ANTECEDENTES DEL PROYECTO: LÍNEA DE TIEMPO



Riesgo de caducidad: 5 años si no se inicia la ejecución del proyecto contado desde notificación RCA (07 01 2011)

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Argumentos Corte Suprema en ambos casos



SENTENCIA CORTE SUPREMA: ACOGE RECURSO DE CASACIÓN

El tercero que no participó en la PAC cuenta con un plazo de 2 años para solicitar la invalidación de la RCA

*“[...] el tercero absoluto, como potencial litigante pasivo, goza de un término sustancialmente mayor para su solicitud de invalidación, cual es de **2 años contados desde la notificación o publicación del acto** [...]”*

*“Lo anterior resulta razonable si se considera que tanto el titular del proyecto como los terceros participantes han tenido la oportunidad, durante el procedimiento administrativo de interiorizarse del contenido de la Declaración o del Estudio de Impacto Ambiental, sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, los permisos sectoriales y, finalmente, las condiciones o exigencias impuestas por la autoridad que lo califica favorablemente, **materias que solamente llegan a conocimiento del tercero absoluto una vez que se publica la Resolución de Calificación Ambiental, justificando que se le entregue un plazo mayor para impugnarla**” (C. 8° sentencia Piscicultura Calurrupe 2)*

- **Se puede solicitar la invalidación dentro de los 2 años de publicado el acto, debiendo la Administración ampliar el plazo para resolver en caso de que reste un plazo muy exiguo**

*“[...] ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, dentro de plazo, pero sin una anticipación suficiente para llevar a cabo el procedimiento administrativo invalidatorio dictando el acto terminal dentro de los dos años previstos en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, determina que **la Administración deba ejercer de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, dictando una resolución fundada precisamente en tal circunstancia** [...]”*

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Argumentos Corte Suprema en ambos casos



SENTENCIA CORTE SUPREMA: ACOGE RECURSO DE CASACIÓN

La ampliación de plazos debe ser ejercida obligatoriamente por la Administración

*“[...] si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el solo hecho de recibirse una solicitud que no puede ser resuelta dentro del plazo legal **hace imperativo su ejercicio**, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino que aquella debe ejercerse en tanto materializa el principio de impugnabilidad y participación ciudadana en materia ambiental, como asimismo otorga tutela a los intereses del tercero afectado por una Resolución de Calificación Ambiental”*

¿Qué debe hacer la Administración cuando la solicitud de invalidación se presenta en una fecha muy cercana al vencimiento del plazo de 2 años?

*“[...] 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”***

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Argumentos Corte Suprema en ambos casos



SENTENCIA CORTE SUPREMA: ACOGE RECURSO DE CASACIÓN

¿Qué debe hacer la Administración cuando la solicitud de invalidación se presenta en una fecha muy cercana al vencimiento del plazo de 2 años?

“[...] la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años contados desde la publicación de la Resolución de Calificación Ambiental, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 52 de la Ley N° 19.880, sin que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo que resta para el cumplimiento del término antes referido.”
(Considerando 14°, sentencia Proyecto Hidroeléctrico Achibueno)

3° Teoría: Solicitud dentro del plazo de 2 años

Argumentos Corte Suprema en ambos casos



Entonces....



¿Recursos?
¿Derechos
diferenciados para
titulares, comunidad
PAC y terceros
absolutos?
¿Plazos?
¿RCA firme?
¿Caducidad?

Dificultades – Desafíos



- **No existe claridad respecto del plazo** en que el tercero absoluto debe solicitar la invalidación administrativa, ya que en los últimos dos años se ha dado aplicación a tres teorías diversas, sin que sea posible determinar a priori cual será aplicada por los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema
- A modo de ejemplo, en la última sentencia de invalidación en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Achibueno, la tercera sala de la Corte Suprema votó 3 x 2, esto es **3 votos por la teoría de los dos años para solicitar la invalidación con ampliación de oficio** y **2 votos en contra sosteniendo la tesis de la invalidación impropia**
- Lo anterior da cuenta de la incertidumbre respecto de como fallará el próximo caso la Corte Suprema (¿que teoría prevalecerá?)
- La aplicación extendida de la tercera teoría podría implicar un incentivo hacia la **marginación intencional de la PAC en el SEIA**, ya que podría ser mas conveniente no participar en la evaluación ambiental del proyecto, dado que mis plazos y motivos de impugnación serían mas amplios (2 años vs 30 días hábiles; motivos de ilegalidad –amplios- vs no consideración de observaciones)
- ¿Es razonable que se le reconozca a un tercero más derechos que a la comunidad que ha participado en la PAC o al propio titular?
- Lo anterior, **desincentiva el principio de participación ciudadana y debilita la evaluación ambiental de los proyectos**

Dificultades – Desafíos



- **Incerteza jurídica para el titular:** ¿En que momento la RCA queda firme? ¿Cuándo se cuenta con la debida seguridad para ejecutar el proyecto? ¿2 años, 2 años + x meses, 2 años + 6 meses?
- **Incerteza jurídica para el tercero absoluto respecto de los plazos de impugnación.** ¿En qué plazos el tercero absoluto puede solicitar la invalidación de la RCA? ¿Qué es mas conveniente, solicitarla a los 30 días o después de ese plazo? ¿Es conveniente solicitar la invalidación cercano al vencimiento del plazo de dos años?
- **Inseguridad jurídica respecto al plazo que aplicará el SEA en los casos concretos.** ¿El SEA aplicará la tesis de la invalidación impropia o de la solicitud hasta los dos años?
- **Inseguridad jurídica sobre el plazo que aplicarán los Tribunales Ambientales.** ¿Qué interpretación aplicaran los tribunales (TAS, TAV, CS) al conocer las reclamaciones asociadas a las solicitudes de invalidación? ¿El plazo para solicitarla será de 30 días, plazo prudente antes de los 2 años o hasta 2 años? ¿Tendremos nuevas interpretaciones?
- **Invalidación administrativa y caducidad de la RCA.** ¿Cómo se vincula este nuevo plazo para solicitar la invalidación del acto administrativo y la caducidad de la RCA? ¿Y si la impugnación en todas sus instancias se extiende hasta los 5 años establecidos para la caducidad de la RCA? ¿Cuál es plazo prudente para iniciar la ejecución del proyecto, considerando que la RCA podría no estar firme?



**Tendencias del contencioso
administrativo ambiental**

**La invalidación administrativa
en materia ambiental**

Paulina Riquelme Pallamar

- Santiago, 24 de agosto de 2017 -