

Santiago, veintiséis de junio de dos mil catorce.

En cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 786 del Código de Procedimiento Civil, se procede a dictar la siguiente sentencia de reemplazo:

Vistos:

Primero: Que con fecha 15 de marzo de 2013 se interpone reclamación ante este Tribunal por Sergio Isidoro Reiss Greenwood, fundada en lo dispuesto en el N° 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 en contra de la Resolución Exenta N° 254 de 22 de marzo de 2013.

En la parte petitoria de ésta, a fs. 99, se solicita la invalidación de los actos administrativos cuya invalidación le fue denegada por la Resolución reclamada y de la Resolución Exenta N° 255 de 22 de marzo de 2013 que calificó favorablemente el proyecto "Concesión Ruta 66 - Camino de la Fruta", Resolución que no se incluía en la solicitud de invalidación denegada.

El 30 de octubre de 2012 el reclamante presentó a la Dirección Ejecutiva del Servicio una solicitud de invalidación de: 1) los informes consolidados N°1 y 2 de solicitudes de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones (ICSARA N°1 y 2) del Estudio de Impacto Ambiental; 2) la Resolución Exenta N° 894 de 22 de noviembre de 2011, que accedió a la reserva de información solicitada por el Director General de Obras Públicas.

Por resolución Exenta N° 254 de 22 de marzo de 2013, se resolvió la solicitud de invalidación rechazándola en todas sus partes.

El 4 de junio de 2013 el reclamante deduce recurso de reclamación ante el Comité de Ministros, en contra de la Resolución Exenta N° 255 de 22 de marzo de 2013 que califica favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental, pidiendo su rechazo.

En los fundamentos de la reclamación se incluye entre otros, la reserva de información a que se accedió en Resolución Exenta N° 897-2011.

El Comité de Ministros suspendió el conocimiento de la aludida reclamación hasta la resolución de la de autos.

Segundo: Que resulta preciso destacar que el artículo 17 de la Ley N° 20.600 dispone que los Tribunales Ambientales serán competentes para:

“5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

"6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso".

"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".

Tercero: Que a su turno el artículo 20 de la Ley N° 19.300 preceptúa que: "En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la

notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.

Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso primero, el Director Ejecutivo y el Comité de Ministros podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá cómo se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.

En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.

De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.

La resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para

resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad”.

Finalmente, el artículo 29 del mismo cuerpo legal prescribe que: “Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto.

Si durante el procedimiento de evaluación el Estudio de Impacto Ambiental hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por treinta días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental. El Reglamento deberá precisar qué tipo de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, según el tipo de proyecto o actividad, serán consideradas como modificaciones sustantivas a los proyectos.

El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.

Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”.

Cuarto: Que de la debida inteligencia de las normas precedentemente transcritas, aparece que el legislador en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300 ha establecido una acción de reclamación especial en contra de la Resolución de Calificación Ambiental:

- Tratándose del responsable del proyecto, en el caso de un Estudio de Impacto Ambiental, cuando éste lo rechace o le imponga exigencias, procede la reclamación ante el Comité de Ministros de cuya Resolución se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental (artículo 20).
- En el caso de cualquier persona, natural o jurídica que hubiere formulado observaciones al Estudio de Impacto Ambiental y que éstas no hubieren sido debidamente consideradas en la Resolución, también puede reclamar ante el Comité de Ministros y luego de la Resolución de éste ante el Tribunal Ambiental (artículo 29).

- La competencia del Tribunal para conocer de estas reclamaciones se encuentra establecida en los numerales N° 5 y 6, respectivamente, del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

Quinto: Que el principio procedimental del orden consecutivo legal, indudablemente recogido por el legislador al establecer la competencia del Tribunal Ambiental, exige que el conocimiento de reclamaciones como la deducida en autos y como la interpuesta ante el Comité de Ministros por Sergio Isidoro Reiss Greenwood deba serlo conforme a un ordenamiento que permita concluir la tramitación del asunto de que se trata ante la judicatura, esto es, que entregue la decisión definitiva de la cuestión al órgano jurisdiccional y no a una autoridad administrativa, como acontecería en la especie de resolverse la reclamación ante el Comité de Ministros una vez fallados los recursos de casación sometidos al conocimiento de esta Corte.

Semejante concatenación de hechos es inadmisibles, pues aunque la autoridad administrativa involucrada sea de la mayor relevancia y jerarquía, el contencioso administrativo establecido por las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 tiene por fin, como cualquier otro proceso de esa clase, sujetar la actividad de la Administración del Estado al control del órgano jurisdiccional y no a la inversa.

Dicho predicamento es propio de la naturaleza del contencioso administrativo y no puede perderse de vista al momento de resolver en esta causa.

Sexto: Que los autores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández son de opinión que: "...la autotutela de la Administración no es definitiva: es inicial, previa, de primer efecto, pero reserva íntegra la posibilidad de que el juez enjuicie *a posteriori* el problema de fondo que la autotutela ha resuelto mediante la declaración o la ejecución. También notamos que este aserto, que es hoy inconcuso, ha sido una trabajosa ganancia histórica, fruto de la superación del principio revolucionario *juger l'Administration c'est encore administrer* y de la paulatina conversión del contencioso-administrativo en una verdadera instancia jurisdiccional".

Agregan que: "Sin tal tutela judicial final el sistema sería de absolutismo puro y simple, en el estricto sentido jurídico del término".

Y luego señalan que: "La articulación entre autotutela administrativa y tutela jurisdiccional es simple: la primera actúa inicialmente, la segunda revisa la legalidad de lo cumplido por la primera. Ello quiere decir que la jurisdicción contencioso-administrativa respeta íntegro el ámbito autónomo de producción jurídica en que la autotutela administrativa consiste y que no puede intervenir sino *a posteriori*, para verificar si las decisiones o ejecuciones

administrativas, una vez declaradas y eventualmente cumplidas, se han ajustado (pasado, pues) o no a la legalidad. De este modo, este tipo de jurisdicción, por diferencia notable con la civil, no verifica pretensiones preventivamente a su paso al terreno de los hechos, sino que enjuicia hechos pasados para discernir a *posteriori* su regularidad." ("Curso de Derecho Administrativo I", Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Duodécima edición, 2004. Thomson Civitas. Páginas 533-534).

Séptimo: Que por lo expuesto resulta evidente que este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación presentada a fs. 49, en la que expresamente se solicita la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental sin que antes se resuelva la que formuló el mismo reclamante ante el Comité de Ministros, pues exigencias de racionalidad, eficiencia, economía procesal y la naturaleza del contencioso administrativo de que se trata así lo requieren.

El propio artículo 17 de la Ley N° 20.600, en sus números 5 y 6, así como los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, otorgan competencia al Tribunal Ambiental para conocer y decidir acerca de las reclamaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones del Comité de Ministros, lo que no hace sino demostrar que el legislador ha previsto un procedimiento en el que la decisión de este órgano administrativo es necesariamente previa a la

actuación judicial, a la que corresponde verificar el control pertinente y que le es propio pero sólo una vez que aquélla ha sido pronunciada.

Octavo: Que reafirma la conclusión adelantada lo que se lee en el Mensaje con que el Presidente de la República dio inicio a la tramitación de la Ley N° 20.600, en el cual se expresa que "los sistemas democráticos han tratado de buscar equilibrios. Por un lado, dotando a los organismos administrativos de competencias regulatorias y de sanción, que busquen una finalidad de disuasión efectiva (y no una retributiva) para promover cumplimientos y por la otra, establecer un mecanismo efectivo de revisión judicial de las intervenciones de las autoridades públicas".

"Los jueces cumplen un rol esencial en el sistema de contrapesos de un sistema democrático, pero también tienen un rol esencial e insustituible en la protección de los derechos de las personas. Es decir, actúan como instrumentos al servicio de la democracia para limitar los desbordes del poder público, en especial de la Administración en relación a las competencias conferidas por el legislador, y por la otra, como instrumento al servicio de la tutela de derechos, ahí donde la exigencia de tutela efectiva resulta indispensable".

Más adelante el Ejecutivo describe "Las ideas estructurales" del proyecto y explica que él "está basado en cuatro ideas básicas:

(a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que este control esté a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados”.

Noveno: Que también de la historia fidedigna de la Ley N° 20.600 se colige con claridad que con motivo de las reformas introducidas por la Ley N° 20.417 a la Ley N° 19.300, para el ejercicio de la acción especial de reclamación en contra de la Resolución de Calificación Ambiental, se requiere el agotamiento de la vía administrativa previa (Segundo Informe Comisiones Unidas, Historia de la Ley N° 20.600, páginas 416 y 417).

Décimo: Que en estas condiciones resulta evidente que el régimen relativo a la competencia de este Tribunal ha sido diseñado por el legislador entendiendo que, como todo contencioso-administrativo, su objeto consiste en la revisión judicial de la actividad de la autoridad administrativa, de lo que se sigue que para alcanzar tal cometido previamente se deben haber llevado a término los procedimientos administrativos previstos por el legislador, incluyendo entre ellos, como es evidente, aquel referido a la reclamación que procede ante el Comité de Ministros establecido en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300.

Sólo una vez que dicha reclamación haya sido conocida y resuelta por dicho Comité podrá intentarse la vía jurisdiccional, que ha de iniciarse ante el Tribunal Ambiental y que, eventualmente y sólo entonces, podrá llegar al conocimiento de la Corte Suprema mediante los recursos establecidos al efecto.

Undécimo: Que dicho predicamento se ve refrendado por lo estatuido en el artículo 76 de la Constitución Política de la República, en cuanto previene que la "facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión".

En efecto, la facultad de conocer de las causas civiles, en su más amplia acepción, y de decidir acerca de ellas "pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley", sin que autoridad administrativa ni legislativa alguna puedan "en caso alguno, ejercer funciones judiciales", al punto que ni tan siquiera la

ausencia de ley que resuelva el conflicto autoriza al órgano jurisdiccional para dejar de ejercer sus atribuciones y resolver en torno al asunto de que se trata. En ese entendido, no cabe duda que la contienda sometida al conocimiento de los tribunales mediante la reclamación deducida en contra de la Resolución de Calificación Ambiental debe ser resuelta exclusivamente por ellos y no por órgano administrativo alguno, afirmación de la que se sigue necesariamente que sólo una vez agotado el procedimiento administrativo (representado en este caso por la reclamación deducida ante el Comité de Ministros tantas veces citada) es posible dar inicio al contencioso-administrativo, constituido por la acción específica que al efecto ha previsto la ley, cual es la contemplada en el artículo 29 inciso final en relación con el artículo 20, ambos de la Ley N° 19.300.

Décimo Segundo: Que en cuanto a este último aserto, la Excma. Corte Suprema ha sostenido, a propósito de la acción de nulidad de derecho público, que "ha de considerarse que la acción de nulidad de derecho público debe ser entendida e interpretada armónicamente dentro del ordenamiento jurídico, de modo que su aplicación ha de ser reconocida no sólo en virtud de la Carta Fundamental sino también a la luz de los diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración que ha nacido al margen del derecho. Por ello, al existir vías

específicas de reclamación contra el acto impugnado, deben prevalecer dichos procedimientos antes que el ejercicio de la acción genérica de nulidad de derecho público" (sentencia rol N° 5376-2009), razonamiento que ha reiterado en diversos fallos, como por ejemplo en las causas rol N° 8247-2009 y rol N° 7750-2011.

Como se advierte, este caso no se aleja en demasía del analizado en el párrafo que antecede. En efecto, en la especie se ha ejercido una acción de carácter genérico de la cual podría conocer el Tribunal Ambiental en virtud de lo establecido en el N° 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y otra específica para impugnar el acto terminal del procedimiento administrativo respectivo, esto es, la Resolución de Calificación Ambiental, contemplada en el artículo 29 inciso final en relación con el 20, ambos de la Ley 19.300, y de lo establecido en el N° 6 de la Ley N° 20.600 que el Tribunal Ambiental puede conocer en virtud de lo dispuesto en las normas citadas, que exigen el agotamiento previo de la vía administrativa, de manera que no se divisan razones por las que un razonamiento como el mencionado no se pueda aplicar al caso en examen, pues la acción de que se trata "debe ser entendida e interpretada armónicamente dentro del ordenamiento jurídico" y aplicada "a la luz de los diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración", de modo que ha de prevalecer aquel medio de impugnación

específico previsto por el legislador por encima de soluciones genéricas, estatuidas únicamente para aquellas situaciones en que el acto no puede ser objeto de una impugnación determinada.

Así las cosas, por existir en la especie una acción singular que contempla la situación de hecho en examen, forzoso es concluir que dicha vía es la que ha debido seguirse para solucionar el presente conflicto y que, por ende, el ejercicio de la acción genérica intentada no faculta a este Tribunal para resolver desde ya un asunto cuya tramitación administrativa aún no se ha agotado.

Décimo Tercero: Que, como lo sostuvo la Excma. Corte Suprema en la sentencia rol N° 6563-2013, recaída en el recurso de protección relativo al proyecto de la Central Termoeléctrica ubicada en Punta Alcalde, III Región de Atacama, "de lo dicho y de la atenta lectura del artículo 20 citado se desprende con nitidez que la reclamación de que se trata ha sido consagrada por el legislador con un amplio alcance y con una extensa competencia, que permite al Comité de Ministros (en lo que interesa al presente caso) revisar no sólo la legalidad de la decisión impugnada por su intermedio sino que, además, examinar aspectos de mérito de la misma", de modo que la competencia del mencionado Comité de Ministros, establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, "es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los

que el mismo recabe, revisar no sólo formalmente la decisión reclamada sino que, además, puede hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes, circunstancia que le habilita, a su vez, para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole, si lo estima necesario, condiciones o exigencias que, a su juicio, resulten idóneas o adecuadas para lograr los objetivos propios de la normativa de protección medioambiental, incluyendo entre ellas medidas de mitigación o compensación que tiendan a la consecución de ese fin y, especialmente, a la salvaguardia del medio ambiente y de la salud de la población que podrían ser afectadas por el respectivo proyecto" (razonamientos vigésimo primero y vigésimo segundo).

En estas condiciones resulta aun más evidente que si el referido Comité puede analizar aspectos de mérito de la decisión, la reclamación intentada en autos no sólo resulta inadecuada sino que, además, no es la idónea para decidir el asunto controvertido pues, como se desprende de su sólo carácter, el Comité de Ministros representa necesariamente la última y definitiva etapa del procedimiento administrativo, de modo que sólo una vez conocida su decisión sobre el particular (la que, como ya se dijo, supone una revisión del mérito y de la legalidad de la decisión reclamada) tendrá cabida la intervención jurisdiccional, ya que de lo contrario la inhibición en la

decisión de la autoridad administrativa supondría dejar trunco el proceso o, de si ésta emite pronunciamiento una vez dictada por el Tribunal, ello podría derivar en la existencia de decisiones contradictorias emanadas de dos Poderes del Estado, escenario por completo inadmisibles y que, por lo mismo, debe ser evitado declarando la impropiidad de la vía procesal seguida en autos y, de consiguiente, el rechazo de la acción intentada.

Décimo Cuarto: Que en virtud de los razonamientos contenidos en las consideraciones precedentes este Tribunal no acogerá la reclamación presentada a fs. 49 de autos.

Y teniendo además presente, lo dispuesto en los artículos 17 N°6 y 8, 18, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600 y 20 y 29 de la Ley N° 19.300,

SE RESUELVE:

No hacer lugar a la reclamación deducida por Sergio Isidoro Reiss Greenwood en contra de la Resolución Exenta N° 254 de 22 de marzo de 2013, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Acordada **contra el voto** de los Ministros señor Brito y señora Chevesich quienes, atendidos los fundamentos que demuestran la ilegalidad de las actuaciones administrativas de que se trata, estuvieron por mantener en todas sus partes la sentencia de dieciséis de agosto del año pasado, que hizo lugar a la reclamación presentada por don Sergio Isidoro Reiss Greenwood y dejó sin efecto las Resoluciones

Exentas Nos. 0254, de 22 de marzo de 2013, y 894 de 22 de noviembre de 2011, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, y todo el procedimiento administrativo de evaluación ambiental del Proyecto "Concesión Ruta 66 - Camino la Fruta".

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz. La disidencia fue redactada por el Ministro señor Brito.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 7451-2013.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Haroldo Brito C., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Juan Eduardo Fuentes B. y Sra. Gloria Ana Chevesich R. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro señor Fuentes por estar con permiso. Santiago, 26 de junio de 2014.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintiséis de junio de dos mil catorce, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.