

Santiago, quince de septiembre de dos mil dieciséis.

VISTOS:

El 17 de marzo de 2016 comparece don Rodrigo Avendaño Vergara, abogado, en representación convencional de don Mauricio Zulueta Ramírez (en adelante, "la reclamante"), interponiendo reclamación en virtud de lo dispuesto en los artículos 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea Los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), y 53 de la Ley N° 19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"), en contra de la Resolución Exenta N° 51, de 9 de febrero de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 51" o "la resolución reclamada"), del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso, (en adelante, indistintamente, "la reclamada", "el Director Regional del SEA" o la "Autoridad ambiental"), que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación presentadas por la reclamante en contra del Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (en adelante, "ICSARA") dictado mediante Carta N° 304, de 7 de mayo de 2015, por la misma Autoridad y en contra de "todo el procedimiento de evaluación ambiental" que fue declarado admisible mediante Resolución Exenta N° 46, de 10 de febrero de 2015 (en adelante Resolución Exenta N° 46/2015), referido al Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del "Proyecto Central Ciclo Combinado Los Rulos" (en adelante, "el proyecto"), del titular Cerro el Plomo S.A (en adelante, "el tercero coadyuvante" o "el titular"). A la causa se le asignó el Rol N° 102-2016, de Reclamaciones (fojas 21), y fue admitida a trámite el 7 de abril de 2016 (fojas 25).

I. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN

El 3 de febrero de 2015, el titular ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"), mediante un EIA, el proyecto "Central Ciclo Combinado Los Rulos", cuyo

objetivo es la construcción y operación, en la comuna de Limache, de una central de generación de energía eléctrica de ciclo combinado de 540 MW de potencia bruta, operada sobre la base del consumo de gas natural como combustible principal, y petróleo diésel como combustible de respaldo, la que sería inyectada al Sistema Interconectado Central.

El 17 de febrero de 2015, con posterioridad a las publicaciones exigidas por el artículo 28 de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), se inició el período de participación ciudadana de la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

El 20 de marzo de 2015, y luego de la admisión a trámite del EIA mediante Resolución Exenta N° 46/2015 y de la solicitud de pronunciamiento enviada a los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, la Secretaría Regional Ministerial (en adelante, "SEREMI") de Salud de la Región de Valparaíso propuso, mediante el Ordinario N° 493, de 20 de marzo de 2015, que *"el EIA sea rechazado" por "carecer de información relevante y/o esencial toda vez que no es posible evaluar la presencia o generación de efectos, características o circunstancias que generen riesgo a la salud de la población, lo cual además no puede ser subsanado mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, por carecer de una Línea Base adecuada, sólida y consistente, y por ende una consecuente y correcta valoración de los impactos, y riesgos a la salud de la población, que por lo demás fueron desestimadas del todo por el titular"*.

El 7 de mayo de 2015, y no obstante el pronunciamiento de la SEREMI de Salud de la Región de Valparaíso, el Director Regional del SEA dictó, mediante Carta N° 304, el ICSARA que con posterioridad motivó la solicitud de invalidación.

El 14 de mayo de 2015, la reclamante formuló observaciones al proyecto, dentro del término del período para efectuar observaciones ciudadanas. El 14 de julio del mismo año, el

Director Regional del SEA, elaboró la Carta N° 468, que contiene el anexo de participación ciudadana al ICSARA.

El 19 de enero de 2016 -con posterioridad a la suspensión del procedimiento solicitada por el titular y autorizada por el Director Regional del SEA mediante Resolución Exenta N° 302/2016-, el titular presentó las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas (en adelante, "Adenda") en respuesta al ICSARA, y el 2 de marzo del mismo año la Autoridad ambiental emitió un ICSARA complementario, mediante Carta N° 158. Frente a esto último, el 6 de julio del presente año el titular presentó una adenda complementaria, luego de una nueva solicitud de suspensión efectuada por éste y autorizada por el SEA. El 8 de agosto de 2016, el Director Regional del SEA -mediante Resolución Exenta N° 261- resolvió ampliar el plazo de evaluación ambiental del EIA del proyecto por 60 días adicionales. El 18 de agosto, dicha Autoridad emitió un nuevo ICSARA complementario a dicho EIA, mediante Carta N° 514, conforme a lo establecido en el inciso tercero del artículo 43 del D.S. N° 40/2012 del Ministerio de Medio Ambiente, actual Reglamento del SEIA.

Por su parte, y paralelamente a la evaluación ambiental del proyecto en cuestión, la reclamante presentó ante el Director Regional del SEA, el 18 de diciembre de 2015, una solicitud de invalidación del ICSARA, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Fundó su solicitud en que la dictación del referido ICSARA sería un acto contrario a derecho, ya que el SEA habría cometido una ilegalidad al no declarar el término anticipado del procedimiento de evaluación del proyecto, por carecer éste de información relevante y/o esencial no susceptible de ser subsanada mediante Adenda, conforme así lo sugirió la SEREMI de Salud de la Región de Valparaíso. La Autoridad administrativa habría vulnerado de esa forma el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300, que contendría -a juicio de la solicitante- un "mandato expreso" de término anticipado. De ello concluyó que "[...] el ICSARA y todo el procedimiento de evaluación ambiental del EIA del Proyecto Los

Rulos, por haberse omitido el mandato legal en los términos dispuestos en el artículo 15 bis de la Ley 19.300, en el sentido que no se devolvió los antecedentes al titular y no se puso término anticipado al procedimiento, adolece de nulidad absoluta y en consecuencia no es convalidable por acto administrativo posterior”.

Adicionalmente, la reclamante argumentó que la ilegalidad denunciada le habría causado indefensión. Lo anterior por cuanto se habría alterado “[...] la normal ritualidad del procedimiento reglado de evaluación ambiental del Proyecto Los Rulos” y se habría vulnerado su derecho a participar formulando observaciones al proyecto en una etapa posterior de la evaluación ambiental, dado que “[...] es sabido que en la medida que este procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto Los Rulos avanza sin cumplir con los requisitos legales, se afecta el derecho de los ciudadanos para participar en el proceso respectivo. Dicho de otro modo, el procedimiento avanza sin permitir a los ciudadanos presentar las observaciones respectivas. Cómo sería posible a un ciudadano hacer observaciones a modificaciones presentadas por el titular en una etapa posterior a la evaluación ambiental”.

Por lo anterior, la reclamante solicitó al SEA dejar sin efecto el referido ICSARA, así como la totalidad del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto.

El 9 de febrero de 2016, mediante Resolución Exenta N° 51, el Director Regional del SEA declaró inadmisibile la solicitud de invalidación antes referida, señalando que el acto impugnado sería un acto trámite que no es susceptible de impugnación, en los términos del artículo 15 inciso segundo de la Ley N° 19.880. En su opinión, el ICSARA no habría determinado la imposibilidad de continuar con un procedimiento, porque precisamente tiene por objeto hacer avanzar el procedimiento de evaluación del proyecto. Asimismo, agregó, tampoco le habría producido indefensión, por la existencia del artículo 29 inciso 2° de la Ley N° 19.300 y del artículo 92 del D.S. N° 40/2012 del

Ministerio de Medio Ambiente, actual Reglamento del SEIA, que ordena abrir un nuevo proceso de participación ciudadana por un período de 30 días en los casos en que existan aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente a un proyecto.

II. PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL

El 17 de marzo del presente año, don Mauricio Zulueta Ramírez presentó ante el Tribunal reclamación judicial en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la referida Resolución Exenta N° 51, solicitando dejarla sin efecto, "[...] invalidando todo el procedimiento de evaluación y el ICSARA referidos al Proyecto Los Rulos, que dan cuenta de las Resoluciones Exentas N° 46 de fecha 10 de febrero de 2015 y Resolución Exenta N° 304 de fecha 7 de mayo de 2015 (sic), respectivamente, o petición subsidiaria", esta última consistente en "[...] arbitrar las providencias urgentes y necesarias para que el SEA región Valparaíso no dilate la tramitación del recurso de invalidación de fecha 18 de diciembre de 2015 más allá del plazo de 2 años contemplados en la Ley 19.880, burlando y haciendo ilusorio el derecho a tutela administrativa de esta parte".

El 22 de abril de 2016 el Director Ejecutivo del SEA, luego de solicitar ampliación de plazo para informar (fojas 32), lo que le fue concedido el 18 de abril (fojas 36), evacuó el informe respectivo (fojas 39), pidiendo el rechazo de la reclamación en todas sus partes, con expresa condena en costas, y acompañó copia del expediente del proceso administrativo a que dio lugar la reclamación.

El 27 de abril de 2016 el Tribunal tuvo por evacuado el informe y decretó autos en relación, fijando la vista de la causa para el día 16 de junio de 2016 (fojas 51).

El 18 de mayo de 2016, el titular del proyecto, Cerro el Plomo S.A., solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante del

reclamado (fojas 54), a lo que el Tribunal accedió el 27 de mayo (fojas 57). Posteriormente, el tercero coadyuvante con fecha 14 de junio, solicitó que el Tribunal tuviera presente una serie de alegaciones (fojas 59).

Finalmente, la reclamada acompañó al expediente, el 15 y 16 de junio de 2016, una serie de antecedentes, solicitando al Tribunal tenerlos presente (fojas 146 y 160, respectivamente). El 16 de junio de 2016 se efectuó la vista de la causa. Alegaron los abogados señores Rodrigo Avendaño Vergara, por la parte reclamante, Osvaldo Solís Mansilla, por la parte reclamada, y Javier Vergara Fisher, por el tercero coadyuvante. Finalizada la vista de la causa, se certificó que ésta quedó en estado de estudio (fojas 162).

El 13 de septiembre de 2016 la causa quedó en estado de acuerdo, según consta en resolución que rola a fojas 163.

III. FUNDAMENTOS DE LA RECLAMACIÓN Y DEL INFORME

Conforme a los fundamentos de la reclamación y, las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, los puntos de la controversia en autos, son los siguientes:

1. Impugnabilidad del acto trámite ICSARA

La Reclamante señala que la invalidación deducida en sede administrativa, se fundamentó "en la infracción al artículo 15 bis de la Ley N° 19.300, tal como lo dispondría el artículo 15 de la Ley N° 19.880". Asimismo, sostiene que el vicio mencionado alteraría la normal ritualidad del procedimiento reglado de evaluación ambiental del proyecto Los Rulos, afectando garantías constitucionales de igualdad ante la ley, el debido proceso, la bilateralidad de la audiencia, entre otras.

Señala que el ICSARA sería un acto trámite que le produjo indefensión, y por ende sería perfectamente impugnabile conforme

a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 15 de la Ley N° 19.880. Lo anterior por cuanto "[...] el procedimiento avanza y se cambia o transforma considerablemente, cambiando 'de facto' el proyecto que ingresó inicialmente a evaluación sin permitir a los ciudadanos presentar las observaciones respectivas a esos cambios", por lo que se estaría afectando el derecho a participar en etapas posteriores de la evaluación mediante la formulación de observaciones. A dicho respecto, agregó que el abrir un nuevo período de participación ciudadana depende de la "[...] discreción -nuevamente- del SEA. Cosa que en la práctica no ocurre", lo que "[...] no da garantía de certeza jurídica en la aplicación correcta del artículo 29 inciso 2° de la Ley N° 19.300, porque a la luz de los hechos esa norma legal está siendo mal usada para arreglar y subsanar sendas ilegalidades y deficiencias de malos proyectos sometidos a evaluación ambiental". Ello iría en contra del espíritu de la participación ciudadana que debe estar presente en la evaluación ambiental de un proyecto, al permitir "que un proyecto de las características de Los Rulos, se subsane de espaldas a la ciudadanía en circunstancias que debía ser rechazado anticipadamente por mandato del artículo 15 bis de la Ley 19.300".

Por su parte, la reclamada, informando en lo pertinente, señala que no se cumple con la hipótesis del artículo 15 de la Ley N° 19.880 para reclamar en contra de actos trámites.

En primer término, y tal como se estableció en la resolución que declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, el reclamado señaló que, el examen que llevó a cabo, fue la determinación de si el acto administrativo de carácter ambiental solicitado invalidar -ICSARA- cumplía con los supuestos que establece la ley para su impugnabilidad.

Para determinar aquello, el SEA aclaró que el referido ICSARA es un acto trámite, ya que solamente busca dar curso progresivo al procedimiento administrativo de evaluación ambiental, por lo que sólo podría ser impugnado, conforme así lo dispone el

inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, en la medida que determine la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzca indefensión, tal como lo dispone el inciso segundo de dicha disposición.

Dado que la propia naturaleza del ICSARA permitiría descartar la primera hipótesis, la Autoridad ambiental explicó las razones que permitirían descartar la indefensión.

Frente a la argumentación de la reclamante en orden a que se estaría afectando el derecho de los ciudadanos a participar en etapas posteriores de la evaluación mediante la formulación de observaciones, lo que le habría producido indefensión, la reclamada planteó dos razones que permiten descartar la indefensión. Primero, por la existencia del artículo 29 inciso segundo de la Ley N° 19.300, que habría sido introducido por la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, precisamente, con el fin de aumentar las instancias de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental, cuando éste haya sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente el proyecto. Al otorgarse en la propia ley dicha instancia adicional de participación, el SEA estimó que "[...] *no puede entenderse que por la sola dictación de un ICSARA se afectaría la posibilidad que tienen los particulares de efectuar sus observaciones al proyecto*".

En segundo término, agregó que la dictación del ICSARA no produjo la indefensión de la reclamante, ya que ésta, al haber formulado observaciones en el proceso de participación ciudadana, todavía disponía de un recurso de reclamación especial en contra de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto, según lo establece el artículo 29 inciso final de la Ley N° 19.300, pudiendo, una vez agotada la vía administrativa, acudir ante el Tribunal Ambiental que correspondiere, conforme así lo disponen los artículos 20 y 60 de la Ley N° 19.300 y 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

Por tanto, concluyó la reclamada, que el acto trámite dictado -ICSARA- no le produjo indefensión a la reclamante, no configurándose ninguna de las hipótesis de indefensión contenidas en el referido artículo 15 de la Ley N° 19.880 para su impugnabilidad. De esta forma, el SEA habría actuado conforme a derecho al declarar la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación.

2. Presunta ilegalidad del ICSARA y de todo el procedimiento de evaluación ambiental

La reclamante sostiene que la dictación del ICSARA sería nula absolutamente ya que mediante ésta se habría descartado "sin fundamento alguno" la propuesta de la SEREMI de Salud de la Región de Valparaíso -órgano competente en la materia- de poner término de forma anticipada al procedimiento de evaluación, por carecer éste de información relevante y/o esencial, vulnerando así la orden imperativa establecida en el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300. En efecto, afirma la reclamante que "una vez que el SEA omitió el deber impuesto en el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300, dentro del plazo legal que tenía para hacerlo, contaminó con un vicio de nulidad absoluta todo el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto Los Rulos y de igual forma contaminó el acto ICSARA".

Frente a lo anterior, concluye que "[...] la RE 51/2016 es ilegal en cuanto evade u omite pronunciamiento directo y expreso respecto de la infracción al artículo 15 bis de la Ley 19.300, en que se fundamenta el recurso de invalidación de fecha 18 de diciembre de 2015, por el cual se estima viciado de nulidad no convalidable todo el procedimiento de evaluación ambiental y el ICSARA dictado a la fecha de su interposición, haciéndolo alcanzable a todo nuevo acto que se haya dictado en dicho procedimiento y que dan cuenta la Resolución Exenta N° 304/2015 y N°46/2015, respectivamente, por haber faltado al deber legal de devolver los antecedentes al titular poniendo término al procedimiento por haberlo requerido en tiempo y forma la SEREMI de Salud, Región Valparaíso".

Por su parte, la reclamada señala que en esta instancia no corresponde efectuar alegaciones que involucren el fondo de la evaluación ambiental del proyecto Central Ciclo Combinado Los Rulos, debido a que es preciso determinar en primer lugar si la impugnación efectuada en contra del ICSARA, ya aludido, es admisible o no.

No obstante lo anterior, el SEA se pronuncia en relación a la solicitud de un organismo sectorial de ejercer la facultad contemplada en el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300, es decir, la solicitud de rechazo en forma anticipada del proyecto sometido a evaluación, por carecer éste de información relevante y/o esencial. Al respecto, señala la reclamada que es el propio SEA el que deberá analizar la totalidad de los antecedentes disponibles y definir de *motu proprio* si declara o no el término anticipado. En dicha definición ningún organismo sectorial podrá ordenarle alguna decisión en específico.

Luego, respecto del caso concreto, la reclamada aseguró que la hipótesis contemplada en el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300 no llegó a verificarse, por lo que la decisión de no terminar anticipadamente el procedimiento no pudo implicar una ilegalidad, además de que todavía sería posible que "[...] se dicte una RCA de rechazo en caso de que existan los fundamentos para ello".

Agregó la reclamada que, para que el Servicio determine la aplicación del artículo 15 bis de la Ley N° 19.300, no basta con la opinión de un organismo sectorial, sino que, es necesario que el SEA tome en cuenta la totalidad de los antecedentes en su poder. Sin embargo, aclaró que ponderó en su justo merito la observación efectuada por la autoridad de salud para "[...] determinar el curso a seguir respecto del procedimiento de evaluación".

Terminó sus alegaciones indicando que la resolución impugnada fue razonable y proporcional, y que se respetó de manera irrestricta el principio de la juridicidad.

IV. ARGUMENTOS DEL TERCERO COADYUVANTE

El tercero coadyuvante, mediante presentación de fojas 59, sostuvo -en el mismo sentido del SEA- que la acción deducida por la reclamante sería improcedente puesto que buscaría impugnar una resolución, dictada conforme a derecho, que declaró inadmisibles un "recurso de invalidación" dirigido contra un acto trámite no susceptible de impugnación. Asimismo, señaló que la acción también sería improcedente por razones de fondo, indicando que la facultad contenida en el artículo 15 bis de la Ley N° 19.300 antes mencionado recae en el SEA, y su aplicación le correspondería únicamente a dicho organismo, no siendo vinculantes las opiniones de los órganos sectoriales.

Cabe señalar que, junto con reafirmar las alegaciones y defensas del SEA, el tercero coadyuvante señaló que la reclamación pretende que el Tribunal sustituya a la autoridad evaluadora en el ejercicio de sus potestades discrecionales, lo que excedería el ámbito de su competencia, según el artículo 30 de la Ley N° 20.600.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, don Mauricio Zulueta Ramírez interpuso ante esta judicatura, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 51, de 9 de febrero de 2016, del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso, que declaró inadmisibles su solicitud de invalidación. El acto administrativo solicitado invalidar es el Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (ICSARA) del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto Central Ciclo Combinado Los Rulos.

Segundo. Que, la Autoridad ambiental declaró inadmisibile la solicitud de invalidación interpuesta por el reclamante en sede administrativa, por cuanto estimó que respecto del acto administrativo de carácter ambiental impugnado, no se verificó la hipótesis de indefensión prevista en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880 para reclamar en contra de actos trámites.

Tercero. Que, en este contexto, el Tribunal deberá determinar en primer término, si la Administración motivó adecuadamente la aplicación del artículo 15 inciso 2 de la Ley N° 19.880, y por tanto, si efectivamente el acto administrativo de trámite denominado ICSARA, resulta ser inimpugnable conforme a la norma legal en comento, en particular, por no configurarse en el caso de autos una hipótesis de indefensión.

Cuarto. Que, para resolver este primer punto de la controversia, el Tribunal abordará, conforme a los argumentos expuestos por las partes, las siguientes materias: i) consideraciones generales respecto de la impugnabilidad de los actos trámites; ii) de la eventual hipótesis de indefensión: inexistencia de una nueva etapa de participación ciudadana.

I. Consideraciones generales respecto de la impugnabilidad de los actos trámites

Quinto. Que, el procedimiento administrativo se encuentra definido en el inciso primero del artículo 18 de la Ley N° 19.880, como *"una sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal"*.

Sexto. Que, tanto la ley como la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre actos trámites y actos decisorios o terminales. Son actos trámites, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 19.880, aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y dan curso

progresivo al mismo, mientras que los actos terminales son aquellos en los que radica la resolución administrativa o decisión que pone fin al procedimiento. La importancia de esta distinción, entre otras, incide en que, en principio, y según dispone el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, los actos trámite no serían impugnables, a menos que supongan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

Séptimo. Que, en cuanto a la impugnabilidad de los actos trámites, tanto la doctrina nacional como extranjera reconocen su carácter excepcional y que las causales por las cuales procede, como es el caso de la indefensión, deben interpretarse de forma restrictiva. Para el profesor Jaime Jara Schnettler, *"Según el principio de 'concentración procedimental' (art. 15, inc. 2°) sólo son impugnables los actos de trámite si determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o si producen indefensión. Si caen en la excepción asumen sustantividad propia y merecen impugnación ya que desbordan el mero carácter ordenador o preparatorio"* (JARA SCHNETTLER, Jaime, *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo*, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 52). En similar sentido, el profesor Luis Cordero Vega ha dicho que *"El principio de economía procedimental aconseja concentrar la impugnación de todas las cuestiones que el interesado considere que le perjudican injustamente en el recurso que se interponga frente a la resolución definitiva y no abrir la posibilidad de recursos aislados frente a actos trámite (salvo casos excepcionales), cuya influencia en la decisión definitiva no puede determinarse"* (CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 254).

Octavo. Que, por su parte, la doctrina española, en similares términos, se refiere a la impugnabilidad de los actos trámites, cuando las causales contempladas para que ello ocurra, implican que el mismo se ha transformado en un acto de trámite "cualificado", los que, sin embargo, no se encuentran ex ante definidos. En todo caso, cuando el supuesto que "cualifica" al

acto administrativo se refiere a la indefensión, también se afirma la necesidad de su interpretación restrictiva, precisamente por constituir la excepción y no la regla, y se ha dicho al respecto que debe tratarse de una indefensión material en el seno de un procedimiento administrativo. "*Por ello, sólo serán recurribles autónomamente los actos de trámite que adolezcan de una irregularidad tan grave que condicione necesariamente la resolución final, haciendo imposible determinar si ésta puede llegar a ser materialmente correcta o no*" (MUÑOZ MACHADO Santiago, Diccionario de Derecho Administrativo, Iustel, 2005, p. 87).

Noveno. Que, por su propia naturaleza, el ICSARA que motivó la solicitud de invalidación constituye un acto trámite, por cuanto no es el acto terminal del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. Este último corresponde a la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto.

Décimo. Que, siendo un acto de mero trámite, para que dicho acto administrativo pueda ser impugnado, 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 produzca indefensión.

Undécimo. Que, para estos sentenciadores, es claro que la resolución reclamada no es de aquellas que hacen imposible la continuación del procedimiento administrativo de autos, toda vez que éste siguió su curso normal con el objetivo de desembocar en un acto terminal, el que tal como lo señala la misma reclamada, podría terminar en un "rechazo en caso de que existan los fundamentos para ello".

Duodécimo. Que, entonces, lo fundamental a determinar a continuación es si la motivación utilizada por la Administración para declarar la inadmisibilidad de la solicitud

de invalidación del ICSARA, por no producir la indefensión de la reclamante, es adecuada.

II. De la eventual hipótesis de indefensión: inexistencia de un nueva etapa de participación ciudadana

Decimotercero. Que, en términos generales, la reclamante sostiene que la resolución del SEA contenida en el ICSARA le produjo indefensión, ya que se estaría afectando su derecho a formular nuevas observaciones ciudadanas por eventuales modificaciones al proyecto. Lo anterior, puesto que -en su opinión- el SEA, discrecionalmente y en la práctica, no abre nuevos procesos de participación ciudadana debiendo hacerlo. A su entender, el SEA no estaría aplicando correctamente el artículo 29 inciso segundo de la Ley N° 19.300, precepto que establece una nueva etapa obligatoria de participación ciudadana de treinta días, en el caso que en el procedimiento de evaluación de un EIA surja la necesidad de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto de que se trate. Así, la Autoridad ambiental estaría, utilizando de manera incorrecta la referida norma, subsanando de esa forma proyectos deficientes, y vulnerando el espíritu de la institución de la participación ciudadana.

Decimocuarto. Que, al respecto, el SEA señaló que el ICSARA en cuestión no era impugnabile, ya que no se verificó la hipótesis de indefensión alegada, por lo que la solicitud de invalidación interpuesta por la reclamante en contra de dicho acto no era admisible. A su entender, la incorporación, mediante la Ley N° 20.417, del artículo 29 inciso segundo de la Ley N° 19.300, permite descartar la indefensión de la reclamante, ya que, al abrirse una instancia adicional de participación ciudadana para los casos en que un Estudio de Impacto Ambiental haya sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente el proyecto, se estaría asegurando la facultad de la ciudadanía de imponerse de las eventuales modificaciones que pueda haber sufrido el proyecto en evaluación, y emitir observaciones a su

respecto. Por tanto, a su juicio, la sola dictación de un ICSARA no atentaría contra la participación ciudadana.

Decimoquinto. Que, adicionalmente, la Autoridad administrativa señala que la reclamante, dado que formuló observaciones en el proceso de participación ciudadana, aún dispondría en sede administrativa de un recurso de reclamación especial en contra de la futura RCA, y un posterior recurso de reclamación en sede judicial. Ello implica, en su opinión, que la reclamante no puede sostener que ha quedado en indefensión.

Decimosexto. Que, a juicio del Tribunal, los argumentos del Servicio de Evaluación Ambiental en cuanto a que no se habría acreditado la indefensión como presupuesto necesario para alterar la regla general de impugnabilidad de los actos tramites, son adecuados. Ello, por cuanto, en primer lugar, no se habría vulnerado el derecho de la reclamante a formular observaciones al proyecto con posterioridad a las eventuales modificaciones que éste pudiese haber sufrido y, en segundo lugar, porque al haber formulado observaciones ciudadanas en el procedimiento de evaluación, y estando pendiente aún la dictación del acto terminal del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la reclamante podría eventualmente impetrar las reclamaciones administrativas especiales de los artículos 29 y 30 bis con relación al 20 de la Ley N° 19.300 y, las reclamaciones judiciales de los artículos 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600. Por ello, conviene tener presente como ha destacado la doctrina, que el hecho que la impugnación autónoma o separada de los actos de trámite sea excepcional, *"no significa que no se puedan combatir en Derecho los vicios jurídicos en que haya incurrido la Administración al dictar un acto de trámite, pues no están exentos de control. Lo que sucede es que ese control se realiza al fiscalizar la validez de la resolución que pone fin al procedimiento"* (BLANQUER David, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Tirant lo Blanch, 2010, p. 343).

Decimoséptimo. Que, en consecuencia, en opinión del Tribunal, el SEA motivó adecuadamente la resolución que decretó la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, al fundarla en la falta de configuración de la hipótesis de indefensión alegada por la reclamante. Por consiguiente, a juicio del Tribunal, en el caso de autos, al no configurarse una hipótesis de indefensión, el acto de trámite denominado ICSARA resulta ser inimpugnable, debiendo rechazarse, en consecuencia, la reclamación de autos.

Decimoctavo. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará, en este caso particular, sobre las demás cuestiones controvertidas en autos.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7 y 30 de la Ley N° 20.600; 15, 18, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 20 y 29 inciso segundo de la Ley N° 19.300, y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1.- Rechazar la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 51, de 9 de febrero de 2016, dictada por el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación deducida por la reclamante en contra del Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones dictado mediante Carta N° 304, de 7 de mayo de 2015, emitida por la misma Autoridad, así como la petición subsidiaria de arbitrar las providencias urgentes y necesarias conforme a las facultades conferidas en el artículo 30 de la Ley 20.600, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2.- No condenar en costas a la reclamante por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 102-2016

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Rafael Asenjo Zegers, y por los Ministros señor Sebastián Valdés De Ferrari y señora Ximena Insunza Corvalán.



Redactó la sentencia la Sra. Ximena Insunza Corvalán.

En Santiago a quince de septiembre de dos mil dieciseis, autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rubén Fernández, notificando por el estado diario la resolución precedente.

