

Santiago, 8 de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS:**

El 6 de agosto de 2015, doña Alejandra Donoso Cáceres, actuando en representación convencional de los señores Patricio Herman Pacheco, Genaro Cuadros Ibáñez, Sebastián Sepúlveda Silva y de la señora Anna Luypaert Blommaert (en adelante, "las reclamantes"), interpuso reclamación invocando el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600") en contra de la Resolución Exenta N° 516, de 23 de junio de 2015 (en adelante, "Resolución N° 516/2015"), del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, el "MMA" o "la reclamada"), que declaró extemporáneo el recurso de reposición presentado contra la Resolución Exenta N° 95, de 26 de febrero de 2015 (en adelante, "Resolución N° 95/2015"), que rechazó la solicitud de invalidación respecto del artículo 3° letra h.1. inciso final del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, indistintamente, "Decreto Supremo N° 40/2012" o "RSEIA"). A dicha reclamación se le asignó el Rol R N° 73-2015.

Con igual fecha, el señor Mauricio Espínola González (en adelante, "el reclamante"), representado por las abogadas Alejandra Donoso Cáceres, Gabriela Burdiles Perucci y Javiera Calisto Ovalle, interpuso reclamación, invocando el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 515, de 23 de junio de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "Resolución N° 515/2015"), que declaró extemporáneo el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución Exenta N° 96, de 26 de febrero de 2015 (en adelante, "Resolución N° 96/2015"), que a su vez rechazó la solicitud de invalidación respecto del mismo artículo 3° letra h.1. inciso final del RSEIA. A esta última se le asignó el Rol R N° 74-2015.

I. Antecedentes de las reclamaciones

Como consecuencias de las modificaciones que la Ley N° 20.417 efectuó a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), se dictó un nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N° 40/2012, que entró en vigencia el 24 de diciembre de 2013, y que modificó, entre otras disposiciones, el artículo 3° letra h.1., incorporando un inciso final, en el cual se establecía una excepción de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante "SEIA") para proyectos inmobiliarios, bajo ciertas circunstancias.

De este modo, el citado artículo 3° del Decreto Supremo N° 40/2012 señalaba: "*Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes: [...] h) Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas. h.1. Se entenderán por proyectos inmobiliarios aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización, así como los proyectos destinados a equipamiento, y que presenten alguna de las siguientes características: h.1.1. Que se emplacen en áreas de extensión urbana o en área rural, de acuerdo al instrumento de planificación correspondiente y requieran de sistemas propios de producción y distribución de agua potable y/o de recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas; h.1.2. Que den lugar a la incorporación al dominio nacional de uso público de vías expresas o troncales; h.1.3. Que se emplacen en una superficie igual o superior a siete hectáreas (7ha) o consulten la construcción de trescientos (300) o más viviendas; o h.1.4. Que consulten la construcción de edificios de uso público con una capacidad para cinco mil (5.000) o más personas o con mil (1.000) o más estacionamientos". El mismo artículo agregaba en su inciso final:*

*"Se exceptuarán dichos proyectos de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en aquellas zonas declaradas latentes o saturadas, que cuenten con un Plan de Prevención o Descontaminación vigente, dictado de acuerdo al artículo 44 de la Ley y se permita el desarrollo de proyectos inmobiliarios en un Instrumento de Planificación Territorial aprobado ambientalmente conforme a la Ley".*

El 11 de junio de 2014, el señor Mauricio Espínola González presentó una solicitud de invalidación parcial del RSEIA, específicamente en relación a la excepción del último párrafo del artículo 3° letra h.1., recién citado.

Posteriormente, según consta en el Acta N° 10/2014, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, en sesión de 21 de julio de 2014, acordó aprobar una serie de modificaciones al RSEIA, dentro de las cuales se encuentra el reemplazo del artículo 3° letra h.1., por uno cuya redacción fuera idéntica a la original, pero que excluyera la excepción contenida en el inciso final. El MMA, mediante Decreto Supremo N° 63, de 31 de julio de 2014, publicado en el Diario Oficial el 6 de octubre del mismo año, materializó dicha modificación del RSEIA.

Por su parte, el 29 de julio de 2014, el señor Patricio Herman Pacheco, "[...] por sí y en calidad de presidente y representante legal de la Fundación 'Defendamos la Ciudad'"; la señora Anna Florentina Luypaert Blommaert y el señor Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, "[...] ambos por sí y en representación de la 'Red por la Defensa de la Precordillera'", y el señor Genaro Cuadros Ibáñez, presentaron una segunda solicitud de invalidación que, al igual que la presentada por el señor Mauricio Espínola González, buscaba dejar sin efecto la excepción antes indicada. Junto a lo anterior, también solicitaron la invalidación del Ordinario N° 131.949 del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "SEA"), de 23 de diciembre de 2013, que establece *"Instrucciones sobre aplicación del*

*artículo 3° letra h.1. del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.*

El 26 de febrero de 2015, el MMA declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada por las personas antes individualizadas, mediante Resolución Exenta N° 95/2015, por cuanto no se habría acreditado la existencia de un interés legítimo por parte de los solicitantes.

Por otro lado, mediante Resolución Exenta N° 96/2015 el MMA declaró admisible la solicitud de invalidación del señor Mauricio Espínola González, reconociéndole expresamente su interés legítimo en atención a “[...] *la interposición progresiva de diversos recursos y reclamaciones admitidas a tramitación y falladas en sede jurisdiccional por el Segundo Tribunal Ambiental (Rol N° 15-2013) y por la Excelentísima Corte Suprema (Rol N° 6467-2012), los que dan cuenta de su ligazón con los proyectos inmobiliarios cuya construcción se denuncia*”. En cuanto al fondo, la autoridad administrativa hizo presente que la excepción contemplada en el inciso final del artículo 3° letra h.1., había sido derogada mediante el artículo único del Decreto Supremo N° 63/2014, en razón de lo cual, la autoridad decidió rechazar la solicitud de invalidación puesto que, a su juicio, “[...] *al carecer de objeto la presentación, la solicitud necesariamente debe ser desechada al no ser posible pronunciarse acerca de una invalidación cuyo artículo impugnado ya ha sido reemplazado mediante Decreto Supremo posterior*”.

El 13 de marzo de 2015, tanto el señor Mauricio Espínola González como los demás solicitantes de invalidación, interpusieron sendos recursos de reposición en contra de las citadas Resoluciones N° 96/2015 y 95/2015, respectivamente. Luego, el 23 de junio de 2015, mediante Resoluciones N° 515 y 516, respectivamente, el MMA declaró extemporáneos ambos recursos de reposición.

El 3 de julio de 2015, doña Gabriela Burdiles Perucci, en representación de todos los solicitantes antes señalados,

ingresó una solicitud de certificación de silencio negativo, la que fue respondida mediante Carta N° 152824, de 14 de julio de 2015, en la que se señaló que no procedía certificación dado que los recursos de reposición ya habían sido resueltos mediante las resoluciones N° 515 y 516 ambas de 2015, ya citadas.

## II. Procedimiento de reclamación judicial

Como se señaló anteriormente, el 6 de agosto de 2015, ingresaron las causas roles R N° 73-2015 y R N° 74-2015 (fojas 317 y 672), en contra, respectivamente, de las Resoluciones Exentas N° 516 y 515, ambas del MMA.

El 13 de agosto de 2015, mediante resolución de fojas 336 y 689, el Tribunal, previo a resolver la admisibilidad de las reclamaciones, solicitó a los reclamantes que precisaran si lo impugnado era la resolución que declaró extemporánea la reposición o la resolución dictada por el MMA pronunciándose sobre la solicitud de invalidación, o ambas.

Mediante presentaciones de fojas 337 y 690, ambas de 18 de agosto de 2015, los reclamantes cumplieron lo ordenado precisando que lo impugnado eran las resoluciones que declararon extemporánea sus reposiciones. Con ello, por resoluciones de 20 de agosto de 2015, de fojas 338 y 691, respectivamente, el Tribunal declaró inadmisibles ambas reclamaciones por carecer éstas de la debida fundamentación.

El 26 de agosto de 2015, los reclamantes de autos interpusieron los respectivos recursos de reposición (fojas 339 y 692) en contra de la resolución que declaró inadmisibles las reclamaciones, aclarando que éstas fueron interpuestas tanto en contra de las Resoluciones Exentas N° 515/2015 y 516/2015 (que rechazaron las respectivas reposiciones administrativas), como en contra de las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015 (que se pronunciaron respecto de las respectivas solicitudes de invalidación). Dichos recursos fueron acogidos por este

Tribunal mediante resoluciones de fojas 356 y 709, ambas de 4 de septiembre de 2015 y, como consecuencia de ello, se admitieron a tramitación ambas reclamaciones y se requirió al MMA, de conformidad con el artículo 27 de la Ley N° 20.600, que informara al tenor de éstas.

El 17 de septiembre de 2015, el Consejo de Defensa del Estado asumió la representación judicial del MMA (fojas 360 y 712). Luego, el 21 de septiembre de 2015, mediante resolución de fojas 714, el Tribunal decidió acumular la causa Rol R N° 74-2015 a la Rol R N° 73-2015, conforme al artículo 92 del Código de Procedimiento Civil.

El 22 de septiembre de 2015, la reclamada evacuó los informes respectivos (fojas 366 y 718) conforme al artículo 29 de la Ley N° 20.600, solicitando en definitiva, en ambos casos, el rechazo de las reclamaciones, con expresa condena en costas.

Mediante resolución de fojas 384, de 24 de septiembre de 2015, se fijó la vista de la causa para el día martes 20 de octubre de 2015, a las 15:00 horas.

El 30 de septiembre de 2015, los reclamantes, mediante presentación de fojas 745 y 755, hicieron presente los efectos prácticos que se derivarían de la aplicación de la excepción de ingreso al SEIA, vigente en el período comprendido entre el 24 de diciembre de 2013 y el 6 de octubre de 2014. Junto con lo anterior, acompañaron los siguientes documentos: i) tabla relativa a solicitudes de pertinencia presentadas ante el SEA en la Región Metropolitana de Santiago, en el periodo antes señalado; ii) tabla relativa a permisos de edificación otorgados por las municipalidades indicadas, en el mismo período; iii) solicitud de acceso a la información pública presentada ante el SEA, el 25 de septiembre de 2015; y iv) disco compacto con copia digital de las solicitudes de pertinencia y sus respuestas, así como los permisos de edificación indicados en las tablas acompañadas.

El 20 de octubre de 2015 se realizó la vista de la causa ante los ministros del Tribunal, según consta en el certificado de fojas 803. En dicha audiencia se escucharon los alegatos de los abogados señor Diego Lillo Goffreri y doña Javiera Calisto Ovalle, por la parte reclamante, y señor Rubén Saavedra Fernández, por la parte reclamada.

El 17 de octubre de 2016, mediante resolución de fojas 809, la causa quedó en estado de acuerdo.

### **III. Argumentos de las partes**

Conforme a los fundamentos de las reclamaciones de fojas 317 y 672, y las alegaciones y defensas de la reclamada, que constan en sus informes de fojas 366 y 718, las cuestiones controvertidas en estos autos son los siguientes:

#### **1. Argumentos de los reclamantes**

##### **A. En cuanto a las resoluciones que declararon extemporáneas las reposiciones administrativas (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

En este punto, los reclamantes señalan que el criterio sostenido por el MMA -respaldado por la jurisprudencia administrativa citada por el mismo-, respecto a que la carta certificada se entiende notificada desde el tercer día siguiente a la fecha de recepción de la oficina de Correos del domicilio del interesado, se debe entender aplicado a los casos en que se encuentren estampados en el sobre de la carta, los timbres de recepción de las diversas oficinas de correos. Alegan los reclamantes que, en el presente caso, los sobres que contenían las resoluciones, no contenían timbre alguno, por lo que, a su juicio, no se podría aplicar la presunción del artículo 46 de la Ley N° 19.880. Por este motivo, el plazo para interponer el recurso de reposición, se debió contar desde la fecha en que efectivamente el interesado recibió la carta. Siendo esto así, la notificación se debería entender realizada el 6 de marzo de 2015, por lo

que el recurso de reposición presentado el 13 de marzo, se habría interpuesto dentro de los cinco días hábiles que la Ley N° 19.880 contempla para su presentación.

**B. El rechazo de la solicitud de invalidación por la supuesta pérdida de objeto y los efectos de la invalidación administrativa (causa Rol R N° 74-2015)**

En este punto, el reclamante señor Mauricio Espínola González, cuya solicitud de invalidación fue rechazada por falta de objeto, señala que este motivo no es procedente, dado que la excepción contenida en el Decreto Supremo N° 40/2012, estuvo vigente en el período intermedio comprendido entre el 24 de diciembre de 2013 y el 6 de octubre de 2014, lo que habría permitido que durante esa etapa una serie de proyectos inmobiliarios se exceptuaran de ingresar al SEIA.

Agrega que al rechazar la solicitud de invalidación, el MMA confunde el concepto de revocación con el de invalidación, ya que, a su juicio, ésta última tendría efectos retroactivos. Por esta razón, el reclamante sostiene que la solicitud de invalidación no carecería de objeto "*[...] en la medida que lo solicitado por esta parte fue la invalidación, y no la revocación o modificación del D.S. N° 40. Esto es relevante, ya que más allá de las cuestiones formales que distinguen la invalidación de la excepción contenida en el artículo 3° letra h.1) de la revocación hacia el futuro de la misma, existen efectos desfavorables que en la práctica trajo aparejada el tiempo intermedio en que la excepción estuvo vigente*".

**C. Inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa de los solicitantes (causa Rol R N° 73-2015)**

Las reclamantes cuya solicitud de invalidación fue declarada inadmisibles por falta de legitimación activa, señalan que en materia administrativa, la calidad de interesado, de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 19.880, ha sido prevista en



términos amplios por el legislador. Que conforme a la doctrina y la jurisprudencia citadas, a objeto de precisar el alcance que se le ha dado al concepto de "interés legítimo", indican que este requisito concurre en los solicitantes de la invalidación dado que resultan afectados por la decisión adoptada a través del Decreto Supremo N° 40/2012.

**D. La infracción a los límites de la potestad reglamentaria  
(causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

Los reclamantes señalan que la potestad reglamentaria de ejecución se caracteriza por ser una potestad secundaria, por cuanto no sólo se encuentra subordinada a la Constitución Política de la República, sino que también a disposiciones de rango legal, citando al efecto jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lo anterior implicaría, a su juicio, que el reglamento de ejecución está sometido a una limitación intrínseca, esto es, que no es posible que su contenido vaya más allá, ni en contra de su marco de remisión que sería la ley que ejecuta. En este contexto, agregan, la excepción de ingreso de los proyectos inmobiliarios que se estableció en el artículo 3° h.1., inciso final del RSEIA, transgredió y excedió el marco de remisión que ejecuta. Ello, en atención a que la base legal de la excepción se encuentra en el artículo 10 letra h) de la Ley N° 19.300, que precisa que los proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas deberán someterse al SEIA, no estableciendo ninguna excepción que, por lo demás, sólo podría haber sido incorporada en la ley, más no en un reglamento.

**E. La infracción a la debida fundamentación de los actos  
administrativos (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-  
2015)**

En este punto, los reclamantes coinciden en que la razón para obrar de los entes estatales tiene su origen y finalidad en el bien común, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° inciso 4° de la Constitución Política de la República, y que

la doctrina cuestiona que los reglamentos aparezcan motivados en una finalidad de protección de simples intereses particulares. Por estas razones, a su juicio, los reglamentos deberían fundamentarse adecuadamente, tanto a lo largo de su procedimiento de elaboración, como en el momento de su aprobación y publicación.

Citando jurisprudencia de la Contraloría General de la República, de la Corte Suprema y de este Tribunal, los reclamantes concluyen que en la excepción que contenía el RSEIA *"no ha existido una debida fundamentación, ni motivación"*, pues fue incorporada incluso después de realizadas las observaciones ciudadanas y del pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. En opinión de los reclamantes, esta falta de fundamentación quedó en evidencia cuando, mediante Carta DJ N° 140840/14, de 5 de marzo de 2014, el MMA, a propósito de las razones y fundamentos de la excepción, señaló que: *"[...] la institución no cuenta con antecedentes referidos específicamente al artículo 3 letras g), h), o.8) y o.9) del Reglamento [...]"*.

**F. La infracción a la necesidad de publicidad del acto administrativo y sus fundamentos (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

Los reclamantes señalan que la regla general es que los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen son públicos. Dicho principio de publicidad, agregan, permite que los fundamentos sean conocidos por todos los ciudadanos, siendo especialmente relevantes los trámites y razonamientos que justifiquen la decisión. A su juicio, la inclusión de la excepción habría vulnerado la necesaria publicidad de los actos administrativos, ya que no existen informes, razonamientos, documentos ni menos un expediente que expliquen dicha excepción o que les sirvan de base, razón por la que entienden se habría infringido los artículos 8° de la Constitución Política, 3°, 4°, 5° y 11 de la Ley N° 20.285;

11 bis inciso 3° de la Ley N° 19.300, y 16 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

**G. Infracción al principio preventivo (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

A este respecto, los reclamantes afirman que la excepción que contenía el RSEIA, infringe el principio preventivo, dado que uno de los requisitos de procedencia de la excepción era que se encontrara vigente un Plan de Prevención o Descontaminación Ambiental (en adelante "PPDA") en la zona donde se emplazaría el proyecto, lo que implica que dicha zona se encuentra con problemas de calidad en el aire. Por esta razón, la existencia de un PPDA no podría ser considerada como una justificación para no evaluar proyectos inmobiliarios, sino que todo lo contrario, su existencia sería un claro antecedente para que la evaluación ambiental de dichos proyectos hubiese sido aún más rigurosa. Además, señalan los reclamantes que "[...] el SEIA no solo tiene por objeto prevenir impactos en la calidad del aire, sino que también prevenir impactos en otros elementos tales como el patrimonio cultural, el medio social y humano, y la biodiversidad, según se desprende de la LBGMA, otra razón para considerar que los PPDA son complementarios a la evaluación ambiental de los proyectos inmobiliarios y que jamás la reemplazan".

**H. Infracción al necesario complemento que debe existir entre evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planificación territorial y la evaluación ambiental de los proyectos inmobiliarios (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

Los reclamantes señalan que la Ley N° 20.417 incorporó un nuevo instrumento de gestión ambiental denominado Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), comprendido en el artículo 2° letra i) bis de la Ley N° 19.300. Agregan que, si bien -a la época- no se había dictado el reglamento que debería establecer su procedimiento, la Contraloría General de la República ha señalado que la EAE es actualmente aplicable,

razón por la cual el MMA dictó la "Guía de evaluación ambiental estratégica para IPTs", que regula provisionalmente el procedimiento de la EAE para los instrumentos de planificación territorial. Los reclamantes alegan que, en ninguna parte de esta guía se considera que la EAE de los IPTs tenga como objeto imponer medidas de control o evaluar cargas o impactos de un proyecto particular, debiendo concluirse que la EAE y el SEIA son instrumentos independientes que se coordinan y complementan entre sí. En este contexto, la excepción que contenía el RSEIA impediría que actúen ambas herramientas de forma complementaria.

**I. Falta de consideración de efectos respecto de la operatividad del PPDA de la Región Metropolitana en materia de compensación de emisiones para proyectos inmobiliarios (causas Rol R N° 73-2015 y Rol R N° 74-2015)**

Por último, los reclamantes señalan que la incorporación de la excepción en el RSEIA, no consideró que el PPDA para la Región Metropolitana establece que los proyectos o actividades nuevas y la modificación de aquellas existentes, que se sometan al SEIA y que cumplan con ciertas condiciones, deberán compensar emisiones. De este modo, para quienes desarrollen actividades contaminantes que se encuentran obligados a compensar emisiones, es requisito *sine qua non* el que dichas actividades queden sometidas al régimen del SEIA.

**2. Argumentos de la reclamada**

**A. En cuanto a las resoluciones que declararon extemporáneas las reposiciones administrativas**

En opinión de la reclamada, las cartas certificadas por medio de las cuales se notificaron los respectivos pronunciamientos respecto de las solicitudes de invalidación, fueron recepcionadas en la oficina de Correos de la comuna de Santiago, Sucursal Moneda -según consta en los certificados de seguimiento de Correos de Chile- el 27 de febrero de 2015, y el 2 de marzo de 2015 por el Centro Tecnológico Postal. De

esta forma, y conforme a lo señalado en el artículo 46 y 59 de la Ley N° 19.880, el plazo para la interposición de la reposición vencía el 12 de marzo de 2015, es decir, un día antes de la fecha en que se interpusieron los recursos por los reclamantes.

**B. El rechazo de la solicitud de invalidación por la supuesta pérdida de objeto y los efectos de la invalidación administrativa**

En este punto, la reclamada reitera el razonamiento contenido en la Resolución Exenta N° 96/2015, en cuanto a que la excepción contenida en el artículo 3° letra h.1., inciso final, del RSEIA, a la que se refería la solicitud de invalidación del señor Mauricio Espínola González, fue eliminada mediante el Decreto Supremo N° 63/2014. Debido a lo anterior, no habría sido posible pronunciarse acerca de una invalidación cuyo artículo impugnado ya había sido reemplazado mediante el decreto supremo en comento.

**C. En cuanto a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por falta de legitimación activa**

La reclamada reitera lo señalado en la Resolución Exenta N° 95/2015, en el sentido que, quien quiera participar de un procedimiento administrativo, debe acreditar un interés legítimo o cualificado, por contraposición a un interés simple que pueda entenderse como la aspiración de respeto a la legalidad. De esto concluye que, en el caso concreto, no se ha acreditado por parte de los solicitantes de invalidación (reclamantes en la causa Rol R N° 73-2015) la existencia de interés legítimo alguno, cuya protección pueda ser amparada, sin acreditar ninguna situación de afectación de un derecho subjetivo o de un interés cualificado de los que sean titulares y que los habiliten para reclamar la invalidación interpuesta.

**D. Efectos de una sentencia anulatoria en caso de considerarse ilegales las resoluciones impugnadas**

En este punto, la reclamada señala que, en el evento que se declaren ilegales las resoluciones que se pronunciaron sobre las reposiciones y las solicitudes de invalidación, el Tribunal "[...] sólo debe limitarse a ordenar a la Administración dar curso al procedimiento de invalidación, pero no puede invalidar o anular la norma objeto del proceso de invalidación administrativa. En otras palabras, no puede adoptar una decisión sobre el fondo".

Con todo, insiste en que las reclamaciones deberán ser desestimadas por "pérdida de oportunidad", debido a la derogación administrativa de la norma reglamentaria impugnada, que se materializó mediante Decreto Supremo N° 63/2014 del MMA. Agrega, que la Ley N° 19.880 dispone, en su artículo 40, como causal de término del procedimiento administrativo, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes, siendo la pérdida del objeto del procedimiento una de las hipótesis que la doctrina comparada ha considerado como un caso de imposibilidad material.

Por último, explica que la derogación de la modificación cumple con la pretensión de los reclamantes, que es velar por la mera defensa de la legalidad objetiva; en cambio, si lo perseguido por los reclamantes es satisfacer una pretensión resarcitoria o el restablecimiento de un derecho conculcado o afectado con motivo del período que estuvo en vigencia la excepción, estaríamos en presencia de una pretensión propia de una acción de plena jurisdicción, que debe ser encauzada ante la judicatura pertinente, y no ante el Tribunal Ambiental, que sólo tendría competencia para el control de legalidad de los actos ambientales de la Administración, lo que se confirmaría con el "[...] principio contenido en el artículo 31 de la Ley N° 20.600".

**E. Limitación temporal de los efectos anulatorios del decreto supremo impugnado**

En sus informes, y en carácter subsidiario, la reclamada señala que, en caso de acogerse las reclamaciones, se deben tener presente los límites de los efectos anulatorios en relación a la naturaleza reglamentaria de la disposición impugnada. Lo anterior, dado que los reclamantes estarían solicitando que, de acogerse su pretensión, la sentencia anulatoria se dicte con efectos retroactivos.

A su juicio, existiría una diferencia fundamental entre reglamentos y actos administrativos de efecto particular, ya que los primeros innovan en el ordenamiento, introduciendo en él una norma que perdura en el tiempo, mientras que los segundos se agotan con su cumplimiento y no añaden nada a la normativa vigente. Concluye que los efectos anulatorios o invalidatorios de los actos normativos de alcance general, sólo tienen efectos hacia el futuro (*ex nunc*), y no tienen efectos retroactivos (*ex tunc*), lo que sería confirmado por la doctrina nacional y extranjera citada por la reclamada.

**CONSIDERANDO:**

**Primero.** Que, atendidos los argumentos de los reclamantes, y las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de esta parte considerativa se dividirá en los siguientes apartados:

- I. De la extemporaneidad de los recursos de reposición interpuestos en contra de las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015
- II. De la falta de legitimación activa de los solicitantes de invalidación
- III. De la procedencia de la invalidación parcial del Decreto Supremo N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente

**I. De la extemporaneidad de los recursos de reposición interpuestos en contra de las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015**

**Segundo.** Que, en concordancia con las resoluciones de fojas 356 y 709 de autos, el Tribunal tuvo por interpuestas las reclamaciones de autos tanto en contra de las Resoluciones Exentas N° 515/2015 y 516/2015 (que rechazaron las respectivas reposiciones administrativas), como en contra de las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015 (que se pronunciaron respecto de las respectivas solicitudes de invalidación). Por lo anterior, corresponde analizar, en primer término, si los recursos de reposición en contra de las Resoluciones Exentas N° 515 y 516, ambas de 2015, fueron interpuestos dentro de plazo.

**Tercero.** Que, de los antecedentes tenidos a la vista consta que, mediante las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015, dictadas ambas el 26 de febrero de 2015, el MMA declaró inadmisibles y rechazó las solicitudes de invalidación parcial del Decreto Supremo N° 40/2012, planteadas por los reclamantes de autos. En ese contexto, a fin de notificar a las partes de dichas resoluciones, se remitieron las correspondientes cartas certificadas de notificación, las que fueron ingresadas a la oficina de Correos de Chile el 27 de febrero de 2015, según dan cuenta los correspondientes reportes de seguimiento, que rolan a fojas 42 y 398 de autos. De estos últimos antecedentes se desprende además que, en ambos casos, las cartas ingresaron al Centro Tecnológico Postal, el 2 de marzo de 2015, y luego ingresaron a la oficina de correos correspondiente a la comuna de Santiago, el 6 de marzo de 2015. A continuación, los reclamantes presentaron sus respectivos recursos de reposición en contra de las Resoluciones Exentas N° 95/2015 y 96/2015, ante el MMA, el 13 de marzo de 2015. Finalmente, dicho Ministerio declaró extemporáneos ambos recursos de reposición, mediante las Resoluciones Exentas N° 516/2015 y 515/2015, respectivamente, ambas de 23 de junio de 2015.



**Cuarto.** Que, la controversia esencial en esta parte, radica en que los reclamantes y la reclamada discrepan precisamente en la determinación del día de la recepción de la carta en la oficina de Correos de Chile del domicilio del notificado. Ello se explica porque, según los reclamantes, la fecha que se debe considerar para el cómputo del plazo es aquella de la notificación efectiva, en este caso, el 6 de marzo de 2015, dado que el sobre no contaba con el timbre respectivo, lo que, a su juicio, "[...] traería como consecuencia la imposibilidad de aplicar la presunción del artículo 46 inciso 2° de la Ley N° 19.880". Por su parte, la reclamada considera que dicha fecha es la que consta en los respectivos antecedentes que arroja el sistema de seguimiento en línea (N°s 3072604318055 y 3072604318031), correspondiente a la recepción en el Centro Tecnológico Postal, el 2 de marzo de 2015.

**Quinto.** Que, para resolver este punto, se debe tener presente que el inciso segundo del artículo 46 de la Ley N° 19.880, dispone que: "*Las notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de Correos que corresponda*". Al respecto, en diversos dictámenes de la Contraloría General de la República se ha aclarado que "*la oficina de Correos que corresponda*" se refiere a aquella del domicilio del notificado (v.gr. dictámenes N° 69.659, de 15 de diciembre de 2009, N° 31.277, de 5 de julio de 2006, entre otros). Por tanto, es manifiesto que la fecha relevante para aplicar esta disposición, es aquella correspondiente a la recepción de la carta en la oficina de Correos de Chile del domicilio del notificado, ya que la notificación por carta certificada se entiende practicada a contar del tercer día hábil administrativo siguiente a dicha fecha.

**Sexto.** Que, a juicio del Tribunal, la reclamada comete un error al considerar como la oficina del domicilio del notificado, aquella correspondiente al Centro Tecnológico Postal. Ello, en atención a que en dicha oficina se realizan operaciones de clasificación de los envíos, pues corresponde

a un "[...] centro operativo construido por Correos de Chile que permite centralizar las operaciones y optimizar los procesos de clasificación" (Memoria Anual 2013, Correos de Chile, p. 11). Es justamente esta oficina, ubicada en la comuna de Quilicura, en la Región Metropolitana de Santiago, la encargada de distribuir y remitir la correspondencia a aquella oficina que corresponda a la comuna del domicilio del destinatario de la misma, que es la que finalmente materializa su entrega.

**Séptimo.** Que, de este modo, la correcta interpretación en cuanto a la oficina de correos que se debe considerar a efectos del cómputo de los plazos en comento, corresponde, como hemos señalado, a la oficina del domicilio del notificado. En autos, todos los reclamantes señalaron como domicilio, calle República N° 105, comuna de Santiago, Región Metropolitana. De este modo, la fecha en que se recibió en la oficina de correos denominada "Santiago CDP 36", es aquella que debe ser considerada para efectos del cómputo del plazo señalado en el artículo 46 de la Ley N° 19.880, esto es, el 6 de marzo de 2015, entendiéndose como notificada, en aplicación de la citada presunción, el 11 de marzo del mismo año.

**Octavo.** Que, así las cosas, los respectivos recursos de reposición, ingresados a las oficinas del MMA el 13 de marzo de 2015, fueron interpuestos dentro del plazo legal de 5 días establecido al efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, sin perjuicio de lo que resolverá en definitiva.

**Noveno.** Que, atendida las características del caso de autos, y considerando que: i) las reclamaciones se dirigen también en contra de las Resoluciones Exentas N° 95 y 96, ambas de 2015, que, respectivamente, declararon inadmisibles y rechazaron por carecer de objeto, las correspondientes solicitudes de invalidación, las que en el hecho constituyen los pronunciamientos de fondo objetados por los reclamantes; ii) que la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no

exige el agotamiento de los recursos administrativos ordinarios para recurrir en contra de alguna resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental; y, iii) que las alegaciones y defensas del MMA se hacen cargo de la pretensión de fondo de las reclamantes, el Tribunal procederá al análisis de la legalidad de las resoluciones antes singularizadas.

## **II. De la falta de legitimación activa de los solicitantes de invalidación**

**Décimo.** Que, conforme a los antecedentes de autos, consta que la solicitud de invalidación objeto de la reclamación Rol R N° 73-2015, fue presentada ante el MMA por el señor Patricio Herman Pacheco, "*[...] por sí y en calidad de presidente y representante legal de la Fundación 'Defendamos la Ciudad'*"; por doña Anna Florentina Luypaert Blommaert y el señor Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, "*[...] ambos por sí y en representación de la 'Red por la Defensa de la Precordillera'*"; y por el señor Genaro Cuadros Ibáñez. Sin embargo, como consta en el libelo de reclamación de fojas 317 y en el mandato judicial otorgado al efecto ante la Notaría de don René Benavente Cash, de fojas 314, doña Alejandra Donoso Cáceres concurre ante esta Magistratura sólo en representación de los reclamantes personas naturales, individualizados al inicio de la presente sentencia. Por lo tanto, corresponde al Tribunal, en relación con el análisis sobre la legitimación activa para solicitar la invalidación ante la Administración, limitar su pronunciamiento a los reclamantes, personas naturales.

**Undécimo.** Que, en la reclamación Rol R N° 73-2015 se discute la legitimación activa de las reclamantes en relación a la naturaleza del interés invocado en sede administrativa, ya que, la reclamada declaró inadmisibles la correspondiente solicitud de invalidación por considerar que los solicitantes no tenían la legitimación necesaria, conforme consta en la Resolución Exenta N° 95/2015.

**Duodécimo.** Que, respecto de la noción de interesado, el artículo 21 de la Ley N° 19.880 establece que se considerarán como tales 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; y, 3) aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

**Decimotercero.** Que, al respecto, la doctrina ha señalado que: *"Se estima que la presentación de una solicitud de invalidación da origen a un procedimiento administrativo nuevo y diverso al procedimiento del SEIA, en virtud del cual se dicta la RCA. En consecuencia, a este procedimiento nuevo y diverso se le aplican íntegramente las reglas y etapas establecidas en la LBPA. En virtud de lo anterior, como requisito de legitimación activa, la Autoridad debiera solicitar que quien promueva un procedimiento de invalidación administrativa de una RCA lo haga acreditando su calidad de titular de derechos o intereses individuales o colectivos, según lo establecido en el artículo 21 N° 1 de la LBPA."* (LEIVA SALAZAR, Felipe, *"El Uso de la Invalidación Administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental"*, II<sup>as</sup> Jornadas Derecho Ambiental Universidad de Chile, Santiago, 2004, p.102). Dicha argumentación, a juicio del Tribunal, resulta plenamente aplicable al caso en análisis, dado que existió un procedimiento administrativo que culminó con la dictación del nuevo RSEIA, y posteriormente, con la presentación de la solicitud de invalidación, se da inicio a un procedimiento administrativo nuevo y diverso del indicado, respecto del cual se requiere que se acredite la titularidad de un derecho o interés, individual o colectivo.

**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 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°).

**Decimoquinto.** Que, entonces, corresponde ahora analizar si cada uno de los reclamantes en el presente caso, ha acreditado la concurrencia de un interés que cumpla con el estándar antes descrito, en la solicitud de invalidación del artículo 3°, letra h.1., inciso final, del Decreto Supremo N° 40/2012, del MMA, que establecía una excepción de ingreso de los proyectos inmobiliarios al SEIA, en aquellas zonas declaradas latentes o saturadas, que cuenten con un Plan de Prevención y/o Descontaminación vigente y se permita el desarrollo de proyectos inmobiliarios en un Instrumento de Planificación Territorial.

**Decimosexto.** Que de la lectura de la solicitud de invalidación en análisis, es posible observar que el interés de los solicitantes, en tanto personas naturales, se sustenta principalmente en los siguientes argumentos. En el caso del señor Patricio Herman Pacheco, junto con señalar que es Presidente del Directorio de la fundación "Defendamos la Ciudad", y describir su experiencia en temas inmobiliarios,

señala expresamente tener "interés y un derecho a impugnar la excepción del artículo 3 letra h.1) del NRSEIA, puesto que permitirá la construcción de proyectos inmobiliarios de gran envergadura en las ciudades más contaminadas del país, entre ellas Santiago, lugar de residencia de este patrocinado". En el caso de doña Anna Florentina Luypaert Blommaert y el señor Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, argumentan que "[...] han llevado adelante una lucha en la defensa del medio ambiente, oponiéndose precisamente a proyectos inmobiliarios de envergadura que pudieran afectar el medio ambiente y a la comunidad", destacando el interés principal que tiene la Red de Defensa de la Precordillera, de la que forman parte, de defender el Bosque Panul, precisando que este sector está siendo amenazado por el "Proyecto Inmobiliario El Panul" que ha intentado emplazarse en el sector con anterioridad, sin haber sido aprobado ambientalmente. En base a lo anterior expresan que, "la Red por la Defensa de la Precordillera se ve seriamente amenazada por la excepción del artículo 3 letra h.1) del NRSEIA, ya que eventualmente su aplicación vendría a facilitar la construcción de proyectos inmobiliarios de alto impacto ambiental en el Bosque Panul" (destacado del Tribunal). Finalmente, respecto del señor Genaro Cuadros Ibáñez, se indica que "como ciudadano de Santiago, también se ve potencialmente amenazado por proyectos inmobiliarios que eventualmente puedan emplazarse sin evaluación ambiental".

**Decimoséptimo.** Que, en base a lo anterior, los reclamantes señalan en el texto de su reclamación que, a su juicio, queda de manifiesto que la solicitud de invalidación da cuenta de una posición jurídica subjetiva que sustenta lo reclamado, y que los intereses antes descritos permiten superar los estándares del examen de admisibilidad realizado por la Corte Suprema, en la causa Rol N° 21.547-2014, ya citada. En consecuencia, señalan no haber realizado una mera referencia a la norma del artículo 21 de la Ley N° 19.880, sino que han descrito detalladamente el interés comprometido.

**Decimooctavo.** Que, la reclamada por su parte, en la Resolución Exenta N° 95/2015, en relación a la falta de

legitimación activa de los solicitantes, señala que "[...] al no encontrarnos dentro de los parámetros de una acción popular, el solicitante debe señalar en forma expresa y clara cuál es el tipo de interés que sustenta su presentación, aclarando la finalidad de la misma y, específicamente, de qué modo pueden resultar conculcados sus derechos materializándose los efectos del acto cuya invalidación se pretende". Agrega a continuación que "[...] en la especie no se ha logrado acreditar interés legítimo alguno", y que "[...] de acuerdo al capítulo IV de la solicitud, referido a la admisibilidad de la invalidación, los individuos supuestamente interesados buscan velar por la protección del medio ambiente y la salud de las personas, sin acreditar ninguna situación de afectación de un derecho subjetivo o de un interés cualificado de los que sean titulares y que los habiliten para reclamar la invalidación interpuesta. En efecto, no existe ninguna posición jurídica subjetiva que sustente lo reclamado por la actora ni que se vincule, al menos, con los supuestos establecidos por el artículo 21 de la Ley N° 19.880".

**Decimonoveno.** Que, de las argumentaciones planteadas por los reclamantes personas naturales, descritas previamente, se desprende que los señores Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez, fundamentan el interés que motiva su solicitud, en términos personales, señalando expresamente que la excepción de ingreso al SEIA que establece la norma cuya legalidad se cuestiona, corresponde a una disposición que les sería aplicable por residir en una zona declarada saturada -a saber, la Región Metropolitana de Santiago- por ozono, material particulado respirable, partículas totales en suspensión, y monóxido de carbono, y zona latente por dióxido de nitrógeno (Decreto Supremo N° 131 de 1996, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia), la cual contaba, a la fecha de la solicitud, con un Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica, establecido por medio del Decreto N° 66, de 3 de junio de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

**Vigésimo.** Que, teniendo presente lo anterior, el Tribunal estima que, la circunstancia de residir en una región en la cual se aplicaría la excepción del reglamento que establecía el inciso final del artículo 3° letra h.l., vigente a la fecha en que se presentó la solicitud de invalidación, y la posibilidad cierta de que diversos proyectos inmobiliarios de envergadura, ubicados en una zona saturada, pudieran ser construidos sin ingresar al SEIA, lo cual podría haberles afectado directamente, constituye un fundado interés cualificado, de carácter personal, que les permitía solicitar el inicio de un procedimiento administrativo de invalidación.

**Vigésimo primero.** Que, en conclusión, a juicio del Tribunal los señores Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez, cumplían con los requisitos necesarios para ser considerados como legitimados activos para solicitar la invalidación, sin perjuicio de lo que se resolverá en definitiva.

**Vigésimo segundo.** Que, por su parte, en relación a doña Anna Florentina Luypaert Blommaert y al señor Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, quienes comparecieron en sede administrativa por sí y en representación de la Red por la Defensa de la Precordillera, consta que los argumentos esgrimidos para acreditar su interés, corresponden a los invocados por la "Red por la Defensa de la Precordillera al defender el Bosque Panul", y no a su interés en cuanto personas naturales. Que en sede judicial, dichas personas naturales comparecen solo por sí y no en representación de la Red por la Defensa de la Precordillera.

**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.

**Vigésimo cuarto.** Que, en sus alegaciones y defensas en esta sede, el MMA plantea que, en el caso de ser considerados legitimados activos los reclamantes, habría correspondido igualmente rechazar la solicitud de invalidación parcial del RSEIA puesto que, a su juicio, se produciría en este caso la "pérdida de oportunidad" de la correspondiente reclamación judicial. Atendido lo anterior, habiéndose verificado la legitimación activa de los señores Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez, y teniendo presente además, que en el caso del señor Mauricio Espínola González la Administración reconoció su legitimación, corresponde a continuación analizar conjuntamente el fondo de las solicitudes de invalidación.

### **III. De la procedencia de la invalidación parcial del Decreto Supremo N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente**

**Vigésimo quinto.** Que, en el presente apartado, se revisarán los requisitos de la invalidación a la luz de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, para posteriormente analizar si las solicitudes de invalidación parcial del Decreto Supremo N° 40/2012, del MMA, objeto de las presentes reclamaciones, cumplen con las condiciones necesarias para ser acogidas.

**Vigésimo sexto.** Que la invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, el cual dispone: "*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*

*impugnable ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario".*

**Vigésimo séptimo.** Que, tal como lo explica el Tribunal en la sentencia Rol R N° 44-2014, 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 BÓRQUEZ, Juan C., "La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado", Acto y Procedimiento Administrativo, Actas II<sup>as</sup> Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2007, 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 SOTO, 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, 2005, p. 94). Por su parte, también se 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 SCHNETTLER, Jaime, "Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo", Magíster Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 182).

**Vigésimo octavo.** Que la invalidación se fundamenta en el principio de auto tutela 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.

**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.

**Trigésimo.** Que, a mayor abundamiento, en relación al principio de conservación y de *ultima ratio*, la doctrina ha sostenido que: *"En la actividad de la Administración es prioritaria la cabal atención de las necesidades colectivas, lo que impone una obligación de certeza y una vocación de permanencia de los actos que ejecuta. Esta convicción de trascendencia y continuidad de la actividad administrativa lleva a invalidar el acto irregular sólo como último remedio, cuando el vicio es insanable por incidir en un elemento o requisito esencial. En virtud de esta exigencia, los defectos de forma tienen menor significado y deben acarrear la invalidez de la decisión administrativa solamente si impiden se cumpla la finalidad del acto o se produzca la indefensión del administrado. De lo contrario, el acto conserva su validez y sigue surtiendo todos sus efectos, sin perjuicio de otras sanciones y responsabilidades funcionarias."* (MARÍN VALLEJO, Urbano, *"Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos"*, Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado, año 1 N° 2, diciembre 2000, pp. 55-56). De esta manera, la invalidación debe centrarse en vicios insanables del acto, por incidir en un elemento o requisito esencial del mismo.

**Trigésimo primero.** Que, con fecha 24 de diciembre de 2013, entró en vigencia el ya citado Decreto Supremo N° 40/2012, que incluía en su artículo 3°, letra h.1., inciso final, una

excepción de ingreso al SEIA, para ciertos proyectos inmobiliarios. El 11 de junio de 2014, don Mauricio Espínola González presentó una solicitud de invalidación, justamente en contra de dicha disposición. Luego, el 21 de julio de 2014, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprobó la modificación del reglamento en este punto, lo que posteriormente se tradujo en que, por Decreto Supremo N° 63/2014, publicado en el Diario Oficial el 6 de octubre de 2014, se derogara la disposición cuestionada. Por su parte, el 29 de julio de 2014, se presentó la solicitud de invalidación de la que fueron parte los reclamantes señores Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez. Como ya se señaló anteriormente, ambas solicitudes de invalidación fueron resueltas el 26 de febrero de 2015, mediante las Resoluciones N° 95/2015 y 96/2015, del MMA, declarando su inadmisibilidad, en un caso, y rechazando la solicitud de invalidación, en el otro, por pérdida de objeto.

**Trigésimo segundo.** Que, cabe destacar que, en los vistos del mencionado Decreto Supremo N° 63/2014, por el cual se derogó la excepción objeto de las solicitudes de invalidación, se invocó como fundamento el Acta N° 10, de 2014, donde se formalizó el acuerdo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad sobre la materia. En dicha acta quedó constancia de que el Ministro del Medio Ambiente, señor Pablo Badenier Martínez, al ser consultado sobre la propuesta de modificación del artículo 3° letra h.1., explicó "[...] que la *evaluación ambiental de los proyectos inmobiliarios siempre estuvo contemplada, en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente y en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, situación que no fue modificada por la Ley 20.417, por lo que la excepción del literal h.1., que se incorporó en el nuevo reglamento y que no permitiría cuantificar y evaluar el impacto de las emisiones en zonas latentes y saturadas, no se justificaría*". Dicho antecedente, a juicio del Tribunal, evidencia que, ante la falta de justificación de la excepción consagrada en el RSEIA, la Administración en uso de sus atribuciones, optó por derogar la disposición que la consagraba, lo cual se materializó,

como se ha dicho, mediante el Decreto Supremo N° 63/2014, que comenzó a regir a partir del 6 de octubre de 2014. La excepción que establecía el Reglamento, objeto de las solicitudes de invalidación, gozó de presunción de legalidad conforme a la toma de razón de la Contraloría General de la República, que duró un período aproximado de 9 meses.

**Trigésimo tercero.** Que, en el ejercicio de la potestad anulatoria, propia del contencioso administrativo, en el caso particular de autos, el Tribunal no puede dejar de considerar uno de los presupuestos esenciales de toda nulidad, a saber, la existencia de perjuicio, criterio jurisprudencial ratificado en la sentencia de la Corte Suprema, causa Rol N° 16.706-2014, en la que, refiriéndose a los principios de conservación y trascendencia, señaló: "Décimo Sexto: Que a propósito del principio de 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**. 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 cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados (CS roles 5815-2011; 57-2011; 274-2010; 3078-2013). Décimo Séptimo: Que en la doctrina del derecho procesal, el denominado 'principio de trascendencia' supone en célebres palabras de Couture, que **'las nulidades no tienen por finalidad satisfacer pruritos formales, sino enmendar los perjuicios efectivos que pudieran surgir de la desviación de los métodos de debate cada vez que esta desviación suponga restricción de las garantías a que tienen derecho los litigantes'**. Tal como apunta Alsina, 'la ineficacia que se sigue de la nulidad debe tener una finalidad práctica, no procediendo la nulidad por la nulidad misma'. (Gorigoitia

Abbott, Felipe, 'El perjuicio reparable solo por la declaración de nulidad como estándar de invalidez de las actuaciones procesales civiles', Rev. de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL, Valparaíso, Chile, 2013, 1° Semestre, pág. 579). Décimo Octavo: Que a juicio de estos sentenciadores, en el evento de configurarse este vicio de procedimiento en cuya virtud la sentencia anula el procedimiento de fiscalización llevado a cabo por la recurrente, éste no tendría el carácter de grave y esencial, razón por la cual no acarrearán la nulidad del procedimiento y de la Resolución N°98 que puso término al mismo. Décimo Noveno: Que, en efecto, **en estos autos no se ha demostrado que el antedicho vicio haya causado un perjuicio concreto relativo al interés jurídico del reclamante de autos** que haya producido una afectación de su derecho a defensa respecto de la Resolución N°98 de la Superintendencia del Medio Ambiente. Vigésimo: Que como es sabido, **la regla general, por aplicación del principio de trascendencia, es que no hay nulidad sin perjuicio**, concepto consagrado en el artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880, disposición que se denuncia como infringida por el recurrente" (destacado del Tribunal).

**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 sólo se enmendaría invalidando el acto cuestionado.

**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.

**Trigésimo sexto.** Que, en el caso de los reclamantes señores Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez, el perjuicio alegado fue, en términos generales, que con la

excepción que establecía el Decreto Supremo N° 40/2012, existía la potencialidad de que proyectos de gran envergadura, pudieran eximirse de ingresar al SEIA, y con ello provocarles un perjuicio. De este modo, señalan que "[...] todos estos individuos [los solicitantes de invalidación] buscan velar por la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, incluida la suya y el medio ambiente existente en el entorno, que se ven seriamente amenazados por la excepción del artículo 3 letra h.1) del NRSEIA, ya que se abre la posibilidad de que se construyan proyectos inmobiliarios sin la debida evaluación ambiental, sin compensar emisiones y sin hacerse cargo de las cargas o impactos de los proyectos". Luego, agregan que estos solicitantes "[...] defienden intereses ambientales y de salud, lo que es parte esencial de su misión, y en cuanto a las personas naturales, se ven amenazadas seriamente, ya que viven en la ciudad de Santiago, en sectores con IPT y PPDA vigentes, donde podrían construirse proyectos inmobiliarios sin ninguna evaluación ambiental".

**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.

**Trigésimo octavo.** Que, por último, cabe tener presente, que el MMA optó por derogar la excepción antes referida, mediante el Decreto Supremo N° 63/2014 -cuya legalidad no ha sido

cuestionada en autos- a través del cual se reestableció la norma primitivamente derogada por la excepción impugnada en autos, lo que reafirma la ausencia del perjuicio necesario para acoger la nulidad solicitada.

**Trigésimo noveno.** Que, por su parte, en el caso del señor Mauricio Espínola González alega que el perjuicio se podría producir en su persona por los efectos nocivos del no ingreso al SEIA de un proyecto específico y concreto, cual es la construcción del proyecto inmobiliario Santiago Downtown. Ahora bien, el mismo señor Mauricio Espínola González, el 18 de diciembre de 2012, presentó una denuncia ante la Superintendencia de Medio Ambiente, en contra del proyecto inmobiliario señalado, cuyo objeto dice precisamente relación con el ingreso del mismo al SEIA. Entre otras controversias, dicha denuncia llegó a conocimiento de este Tribunal, por reclamación planteada por el señor Espínola el 6 de agosto de 2014, ingresada bajo el Rol R N° 39-2014. En dicha causa, se dictó sentencia definitiva el pasado 15 de octubre de 2015, la que en resumen ordenó a la SMA pronunciarse, por un funcionario competente, acerca de la denuncia que sobre el proyecto interpuso el mismo reclamante. Dicha sentencia fue confirmada por la Corte Suprema en causa Rol N° 26.672-2015.

**Cuadragésimo.** Que, atendido que la situación denunciada se encuentra actualmente en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, debe existir una deferencia institucional así como una racionalización y coordinación de las competencias administrativas y jurisdiccionales. En este sentido lo ha reconocido la Corte Suprema, al señalar: "*Que conforme a lo antes expuesto la conducta de la recurrida que es denunciada como ilegal y arbitraria y respecto de la cual se pide tutela jurisdiccional se encuentra bajo el imperio del derecho, toda vez que la Superintendencia del ramo ha iniciado el procedimiento sancionatorio [...]*" (Sentencia Rol N° 26.666-2015, considerando octavo).

**Cuadragésimo primero.** Que, en virtud de lo antes expuesto, encontrándose aún pendiente la resolución final por parte de



la Superintendencia de Medio Ambiente respecto del futuro del proyecto invocado por el reclamante, el eventual perjuicio invocado aún no se ha concretado. Por lo tanto, el Tribunal rechazará, en cuanto al fondo, el reclamo que dio origen a la causa Rol R N° 74-2014.

**Cuadragésimo segundo.** Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas por los reclamantes.

**POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25 y 30 de la Ley N° 20.600; 13, 21, 46 y 53 de la Ley N° 19.880; Decreto Supremo N° 63/2014, del Ministerio del Medio Ambiente; y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

**SE RESUELVE:**

1. **RECHAZAR** la reclamación deducida por doña Anna Florentina Luypaert Blommaert, señores Sebastián Camilo Sepúlveda Silva, Patricio Herman Pacheco y Genaro Cuadros Ibáñez, en la causa Rol R N° 73-2015, y rechazar asimismo la reclamación deducida por el señor Mauricio Espínola González, en la causa Rol R N° 74-2015, en contra de la Resolución Exenta N° 95, y Resolución Exenta N° 96, respectivamente, ambas de 26 de febrero de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente sentencia.
2. No se condena en costas a los reclamantes, por haber tenido motivos plausibles para litigar en esta sede.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 73-2015 (acumulada Rol R N° 74-2015)

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

Redactó la sentencia el Ministro Sebastián Valdés De Ferrari.

En Santiago, a ocho de noviembre de ~~dos mil dieciséis,~~  
autoriza el Secretario (S) del Tribunal, señor Juan Pablo Arístegui Sierra, notificando por el estado diario la resolución precedente.