

Santiago, veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

Vistos:

El 5 de marzo de 2016, doña Catalina Cohen Aguiló y doña Francisca Escudero Pérez por sí, y en representación de la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco-Polpaico A.G. (en adelante, "las reclamantes"), interpusieron reclamación del 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° 68, de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana (en adelante, "la reclamada" o "la Comisión de Evaluación"), de 3 de febrero de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 68/2016"). Dicha resolución declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada en sede administrativa el 6 de noviembre de 2015, en contra de la Resolución Exenta N° 204, de la citada Comisión, de 8 de mayo de 2015 (en adelante, "Resolución Exenta N° 204/2015"). Esta última resolución puso fin al proceso de revisión de la Resolución de Calificación Ambiental que aprobó el proyecto "Sistema de Disposición de Relaves a Largo Plazo: Proyecto Embalse Ovejería" (en adelante, "el proyecto"), cuyo titular es la Corporación Nacional del Cobre División Andina (en adelante, "CODELCO").

El de 21 de marzo de 2016, la reclamación fue declarada admisible, asignándosele el Rol R N° 98-2016.

I. Antecedentes de la reclamación

El 19 de noviembre de 1993, CODELCO presentó un estudio voluntario que denominó: "Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Sistema de Disposición de Relaves a Largo Plazo: Proyecto Ovejería", que fue calificado favorablemente el 4 de marzo de 1994, por la entonces Comisión Regional del Medio Ambiente, mediante Resolución Exenta N° 275-B (en adelante, "la RCA del proyecto" o "RCA N° 275-B/1994"). El proyecto consiste en la construcción de un tranque de relaves ubicado

en el sector de Rinconada de Huechún, a 45 km al norponiente de Santiago, en el que se autorizó al titular para disponer 1.930 millones de toneladas de relaves, alcanzado una superficie de 1.900 hectáreas al término de su vida útil.

La RCA del proyecto estableció, en su resuelvo 1.9, la obligación para el titular de realizar un Plan de Seguimiento y Monitoreo Ambiental de acuerdo a lo indicado en el Capítulo VII del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA"), contemplando una serie de pozos de monitoreo que permitirían verificar que las variables asociadas al agua subterránea evolucionaran de acuerdo a lo evaluado. Por su parte, el considerando N° 2 de la citada RCA, estableció expresamente que "[...] en la eventualidad que División Andina detecte la posibilidad o existencia de impactos ambientales no previstos en el Estudio citado en el punto III, deberá informar de ello oportunamente a esta Comisión y asumir las acciones necesarias para mitigarlos, si corresponde".

El 17 de agosto de 2012, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), CODELCO solicitó la revisión de la RCA del proyecto. Lo anterior, por cuanto se identificó que las variables ambientales contempladas en el Plan de Seguimiento asociadas a las aguas subterráneas cambiaron sustantivamente en relación a lo proyectado. En efecto, se informó por CODELCO que los pozos de monitoreo detectaron el avance de una pluma de aguas de proceso desde el tranque de relaves, que se evidencia por el progresivo aumento de las concentraciones de sulfato en alguno de estos pozos. Agregaron que fue posible advertir un cambio en la calidad del agua natural, que dejó en evidencia el avance de un frente de sulfato desde el sector del muro hacia sectores localizados aguas abajo de él, en cantidades no previstas por la evaluación del proyecto.

Los antecedentes contenidos en la mencionada solicitud, fueron analizados por la Autoridad, procedió a la instrucción del

proceso de revisión por haberse cumplido los presupuestos del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. Como consecuencia de lo anterior, el 25 de septiembre de 2012, la Comisión de Evaluación dictó la Resolución Exenta N° 421, mediante la cual dio inicio al proceso de revisión requerido por el titular del proyecto.

Durante el procedimiento de revisión, se realizaron una serie de actuaciones, dentro de las cuales se encuentran las siguientes: i) mediante Ordinario N° 2.133, de 2 de octubre de 2012 del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "SEA") Región Metropolitana, se solicitó informe a los servicios con competencia ambiental correspondientes; ii) el 4 de octubre de 2012, mediante inserción de aviso en el diario La Tercera, se informó a la ciudadanía la instrucción del proceso de revisión de la RCA del proyecto, dándose inicio al periodo de información pública conforme a lo señalado en el inciso segundo del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, en relación al artículo 39 de la Ley N° 19.880. Durante este periodo se recibió una observación, el 19 de octubre de 2012, realizada por don Omar Donoso Castro en representación de don Carlos Peña Guzmán; el 30 de octubre de 2012, se realizó la audiencia del proceso de revisión de la RCA; iv) el 27 de febrero de 2013, mediante Ordinario N° 465, se solicitaron antecedentes complementarios al titular, los que fueron acompañados el 24 de junio de 2013; v) el 31 de mayo de 2013, se realizó una nueva audiencia del proceso de revisión de la RCA; vi) el 30 de julio de 2013, el SEA Región Metropolitana, mediante Ordinario N° 1.676, solicitó informe a los servicios con competencia ambiental, relativo a los antecedentes complementarios entregados por el titular; vii) el 22 de noviembre de 2013, se solicitaron nuevamente antecedentes al titular, mediante Ordinario N° 2.473, los que fueron remitidos por éste el 21 de enero de 2014; viii) el 23 de enero de 2014, mediante Ordinario N° 140, se solicitó informe a los servicios con competencia ambiental relativo a los antecedentes complementarios entregados por el titular; ix) el 2 de junio de 2014, se solicitaron nuevos antecedentes al titular, mediante Ordinario N° 944; x) el 5 de junio de

2014, la Comisión de Evaluación, mediante Resolución Exenta N° 330, dispuso la adopción de medidas provisionales en el proceso de revisión; xi) el 3 de septiembre de 2014, el titular remitió los antecedentes solicitados. Dentro de su presentación, acompañó la versión definitiva del Plan de Seguimiento y Control de Infiltraciones, que contiene un conjunto de medidas que se estiman necesarias para la corrección de la situación verificada en el Tranque de Relaves Ovejería. Dicho plan se estructuró sobre la base de cuatro sub-conjuntos de medidas o acciones, a saber: a) Un Plan de Acciones de Control de Infiltraciones, que corresponden a las actividades preventivas y correctivas comprometidas para el control de infiltraciones aguas abajo del muro del Tranque Ovejería; b) Un Plan de Monitoreo y Seguimiento, que consiste en una red de pozos diseñada para estos efectos, que permite hacer el seguimiento del avance de la pluma y de la efectividad de las medidas comprometidas; c) Un Plan de Alerta Temprana, que se traduce en la incorporación de medidas adicionales para el control de infiltraciones, para ser aplicadas en caso que en el monitoreo de pozos de seguimiento se detecten desviaciones respecto del comportamiento esperado; y, d) Un Plan de Actualización, que consiste en la adecuación progresiva del Plan de Seguimiento y Control de Infiltraciones, cuando las mediciones realizadas con la red de monitoreo indiquen una desviación negativa con respecto a las proyecciones; xii) el 5 de septiembre de 2014, el SEA Región Metropolitana, mediante Ordinario N° 1604, solicitó informe a la Dirección General de Aguas (en adelante, "DGA"), relativo a los antecedentes complementarios entregados por el titular; xiii) el 12 de septiembre de 2014, el titular remitió nuevamente antecedentes complementando la información requerida mediante Ordinario N° 944; y, xiv) el 17 de septiembre de 2014, mediante Ordinario N° 1.679 del SEA Región Metropolitana, se solicitó informe a la DGA, relativo a los antecedentes complementarios entregados por el titular.

El 8 de mayo de 2015, la Comisión de Evaluación, mediante Resolución Exenta N° 204, puso término al procedimiento de revisión. La citada resolución decidió modificar la RCA del

proyecto, en el sentido de tener como parte integrante de la misma las medidas propuestas por el titular y las condiciones establecidas por los organismos del Estado con competencia ambiental que participaron de dicho proceso, "[...] con el objeto de que CODELCO se hiciera cargo de los impactos significativos producto de las variaciones ambientales contempladas en el plan de seguimiento de la RCA". Agrega la citada resolución que, en lo no modificado, se mantiene plenamente lo resuelto en la RCA del proyecto, formando ambas un solo documento para todos los efectos legales. Por último, dejó sin efecto la Resolución Exenta N° 330, de 5 de junio de 2014, que había establecido medidas provisionales durante el proceso de revisión.

El 6 de noviembre de 2015, don Lorenzo Bauzá Fernández y doña Francisca Escudero Pérez, por sí y en representación de la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco-Polpaico A.G, presentaron una solicitud de invalidación ante la Comisión de Evaluación, en contra de la Resolución Exenta N° 204/2015, que puso término al procedimiento de revisión anteriormente señalado.

Los fundamentos de dicha solicitud fueron, en resumen, los siguientes: i) ilegalidades en el procedimiento administrativo por incumplimiento del artículo 25 quinquies inciso segundo de la Ley N° 19.300, en relación con los artículos 39 y 48 de la Ley N° 19.880, por cuanto el anuncio del inicio del proceso de información pública debió ser publicado a través del Diario Oficial y no en el diario La Tercera. A lo anterior, se sumaría que, para aplicar el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, se requiere de una RCA previa, lo que en caso de autos no sucedería, pues la Resolución Exenta N° 275-B, es de fecha anterior a la entrada en vigencia de dicho cuerpo legal; ii) se habría infringido el artículo 41 de la Ley N° 19.880, en atención a que la Resolución Exenta N° 204/2015 se remite en su considerando 11 a una presentación de un particular a la cual se realizaron importantes observaciones por parte de la Dirección Regional de Aguas Región Metropolitana, contenidas en el Ordinario N° 1.123 de 5 de noviembre de 2014, las que no

fueron subsanadas. Además, la resolución sólo recogería parcialmente lo señalado por la mencionada autoridad, sin que exista una remisión directa al citado ordinario, ni una justificación del por qué no se acogieron las restantes observaciones realizadas por dicha Dirección; iii) el proceso de revisión presentado por CODELCO no sería procedente, por cuanto las modificaciones al Plan de Manejo de las aguas subterráneas contenidas en el nuevo Plan de Seguimiento y Control de Infiltraciones, consistirían en cambios de consideración en virtud de lo dispuesto en la letra d) del N° 1 del Anexo I del Instructivo de la Dirección Ejecutiva del SEA, contenido en el Ordinario N° 131456/2013, por lo que dicha modificación al proyecto debió ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") para ser evaluado ambientalmente; y, iv) existirían impactos no previstos en la RCA del proyecto que no fueron abordados de manera suficiente y adecuada por el titular ni por la Autoridad ambiental.

El 3 de febrero de 2016, la Comisión de Evaluación, mediante Resolución Exenta N° 68, declaró inadmisibile la solicitud de invalidación por considerar que no procedía su interposición "[...] respecto de una resolución que resuelve un proceso de revisión iniciado en virtud del artículo 25 quinquies de la ley 19.300". En sus fundamentos, la citada resolución consideró que el solicitante debió utilizar -para reclamar la legalidad del procedimiento de revisión-, las vías específicas de impugnación que establece la Ley N° 19.300. Agrega la resolución que la legitimación activa para recurrir está dada por la calidad de directamente afectado y no por el hecho de participar en el proceso de información pública contemplado para el procedimiento de revisión, motivo por el cual los solicitantes pudieron interponer la correspondiente reclamación acreditando su calidad de directamente afectado. En este contexto, la resolución precisa que el artículo 25 quinquies consagra un procedimiento excepcionalísimo que restringe el sistema recursivo de la Ley N° 19.300, ya que solo pueden recurrir el titular del proyecto y el directamente

afectado. En concordancia con lo anterior -precisa la resolución- los solicitantes de invalidación debieron haber recurrido de la misma forma como lo hizo don Carlos Peña Guzmán, es decir, mediante la interposición del recurso de reclamación especial ante el Comité de Ministros consagrado en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. Por todo lo anterior, la Comisión concluyó que no correspondía solicitar la invalidación general del artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya que sería contraria a la regulación recursiva especial contenida en la Ley N° 19.300, teniendo presente, además, la regla del inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 95, se interpuso ante el Tribunal reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 68/2016, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada en sede administrativa por los recurrentes de autos. En ella, las reclamantes solicitan que se deje sin efecto la citada resolución y se ordene a la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana que declare admisible la solicitud de invalidación, acogiénola a tramitación o, en subsidio, conociendo el fondo del asunto y entendiendo admisible la solicitud de invalidación, se sirva derechamente dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 204/2015.

A fojas 122, la reclamación fue acogida a tramitación, solicitándose a la Comisión de Evaluación que informara al tenor de ella, de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 131, la reclamada evacuó el correspondiente informe solicitando al Tribunal se rechace en todas sus partes la reclamación deducida, por carecer de fundamentos, tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condena en costas.

A fojas 158, se decretó autos en relación, fijándose la vista de la causa para el día 5 de mayo de 2016, fecha en que ésta

se llevó a cabo con los alegatos en estrado de la abogada Camila Contesse Townes, por la parte reclamante, y el abogado Javier Naranjo Solano, por la reclamada.

A fojas 164, la causa quedó en estado de acuerdo.

III Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a los fundamentos de la reclamación, las alegaciones y defensas contenidas en el informe de la reclamada, las materias controvertidas en autos son las siguientes:

1. Falta de legitimación activa

La reclamada señala que las recurrentes carecen de legitimación activa para actuar en autos, ya que no intervinieron en el procedimiento de revisión cuya resolución de término solicitaron invalidar y no se encuentran en ninguno de los casos del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Agrega que la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no tienen el carácter de acción popular, motivo por el cual no puede ser impetrada por cualquiera. Por el contrario, presupone para su ejercicio no solo un perjuicio a un derecho subjetivo, sino que también un daño sufrido por las personas naturales o jurídicas que habiten en el ámbito en donde se ejecute la resolución impugnada.

2. Errónea interpretación de las disposiciones que contienen el régimen recursivo del artículo 25 quinquies

Como alegación principal, las reclamantes cuestionan una supuesta "interpretación analógica" realizada por la Autoridad, que la habría llevado a declarar inadmisibile la solicitud de invalidación. Mediante dicha interpretación, la Autoridad habría concluido que el artículo 25 quinquies corresponde a un procedimiento excepcionalísimo, que restringe el sistema recursivo contemplado en la Ley N° 19.300, sólo al titular del proyecto y al directamente afectado.

Sin embargo, las reclamantes señalan que, de los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N° 19.300, se deduciría un sistema recursivo aún más restringido que el estimado por la Autoridad, que sólo operaría respecto del titular del proyecto y que no obstaría a la procedencia de la invalidación regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, por cuanto ésta no es un recurso administrativo sino una "solicitud".

Agregan que, en materias relacionadas con el Derecho administrativo, se debe utilizar una interpretación finalista, que habría sido vulnerada a la luz del contenido de la resolución impugnada, mediante la cual la Administración simplemente habría pretendido no conocer y desatenderse de la cuestión sometida a su conocimiento, no actuando de conformidad a las finalidades determinadas por el Derecho público que, en este caso, corresponderían a la protección y conservación del medio ambiente.

Las reclamantes argumentan, asimismo, que el régimen recursivo asociado al procedimiento de revisión -tal como señala la resolución impugnada-, debería comprender tanto al titular del proyecto como al directamente afectado. Sin embargo, para que este último pueda reclamar, correspondería aplicar el artículo 29 de la Ley N° 19.300, que regula la reclamación de las personas naturales o jurídicas, cuyas observaciones no hayan sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental. En consecuencia, precisan, la legitimación activa de los directamente afectados sólo se derivaría de haber realizado observaciones durante el procedimiento de información pública contenido en el artículo 39 de la Ley N° 19.880, proceso del cual no formaron parte debido a los supuestos vicios en la publicación del aviso que comunicaba la apertura del proceso de participación y, en el caso de la Asociación, porque ella se constituyó con posterioridad a dicho procedimiento de información pública.

Por último, las reclamantes señalan que la resolución impugnada adolece de falta de fundamentación, toda vez que los

principales argumentos esgrimidos para declarar inadmisible la solicitud de invalidación, consisten en citas e interpretaciones de una serie de pronunciamientos de diversos órganos jurisdiccionales y administrativos, que serían -en su opinión- antojadizas, caprichosas y que inducirían a confusión. Por su parte, la reclamada señala que, sin perjuicio de la falta de legitimación activa de las reclamantes, cabe tener presente que el sistema recursivo especial contenido en el artículo 25 quinquies en relación al artículo 20 de la Ley N° 19.300, es de carácter excepcionalísimo y restrictivo. En su opinión, sólo pueden reclamar en contra de la resolución que resuelve un proceso de revisión, el titular del proyecto y el directamente afectado.

En el caso de autos, señala, el hecho de que la Asociación gremial se haya constituido en marzo de 2015, no impedía que aquellos que ahora la componen, participaran de forma individual en el procedimiento de revisión. En este mismo sentido -agrega-, y tal como se resolviera en la resolución impugnada, la reclamante "[...] debió haber obrado, -sin olvidar de que esta parte considera que la reclamante no se encuentra legitimado- tal como lo hizo don Carlos Peña Guzmán, mediante la interposición del recurso de reclamación especial consagrado en el artículo 25 quinquies [...]".

3. Ilegalidades e irregularidades en el proceso de revisión

Sobre el particular, las reclamantes señalan que el Tribunal deberá tener en consideración el "sinfín de ilegalidades e irregularidades" cometidas durante el procedimiento administrativo de revisión, plasmados en la resolución que le puso término a dicho procedimiento y cuya invalidación se solicitó. Dicha solicitud fue acompañada a la reclamación, solicitando que se tenga como parte integrante de ésta.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos, la parte considerativa de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

- I. Legitimación activa
- II. Ilegalidades en relación al sistema recursivo del procedimiento de revisión

I. LEGITIMACIÓN ACTIVA

Segundo. Que, sobre el particular, la reclamada señala que una correcta interpretación del sistema recursivo contenido en la Ley N° 19.300 y la Ley N° 20.600, permiten concluir que el legislador buscó garantizar una tutela judicial efectiva, a través del establecimiento de una acción de impugnación general contenida en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, que puede ser ejercida tanto por terceros interesados como, en general, por aquellos sujetos que no cumplan con los presupuestos de impugnación que exigen las acciones del artículo 17 N° 5 y 6 de la citada ley. En este contexto, agrega, de acuerdo al artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 21 de la Ley N° 19.880, se puede concluir que, si bien las reclamantes solicitaron la invalidación de la Resolución Exenta N° 204/2015, no intervinieron en el procedimiento de revisión cuya resolución de término solicitaron invalidar, y no se encuentran en ninguno de los casos a los que se refiere el artículo 21 de la Ley N° 19.880, careciendo de legitimación activa para actuar en autos.

Tercero. Que, precisando lo anterior, señala que las reclamantes no detentan la titularidad de un derecho subjetivo vulnerado que pueda sustentarse por sí mismo, como tampoco han acreditado la existencia de un interés actual en el proceso o algún perjuicio sufrido con la resolución que resolvió el procedimiento de revisión, limitándose únicamente a señalar que se han producido ilegalidades. Dicho interés debe ser

acreditado de alguna forma, lo que no habría ocurrido en el caso de autos. Agrega que los integrantes que componen la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco Polpaico A.G., pudieron perfectamente participar en el periodo de información pública y no lo hicieron, y que la citada Asociación no puede tener el carácter de interesado respecto de hechos que acontecieron antes de que se constituyera. En este último caso, además, hace presente que dicha Asociación debía esgrimir intereses afines a sus estatutos, y que de éstos se desprendería que el único objetivo de la Asociación habría sido iniciar acciones en contra del proyecto Andina 244, el que se encuentra desistido y difícilmente puede producir perjuicios a la Asociación reclamante.

Cuarto. Que, por otra parte, la reclamada señala que la acción del inciso primero del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, presupone para su ejercicio no solo un perjuicio a un derecho subjetivo, sino que también un daño sufrido por las personas naturales o jurídicas privadas que habiten en el ámbito en donde se ejecute la resolución impugnada. En este contexto, resulta difícil entender cómo la revisión de una RCA que tiene por objeto mejorar o perfeccionar el Plan de Seguimiento y Control de Infiltraciones, podría producir perjuicio, si el objeto de esta misma es evitarlo. Agrega que las reclamantes pretenden estar legitimados únicamente por ser los solicitantes originales de la invalidación, y por el supuesto carácter insubsanable de los vicios, sin tomar en cuenta lo señalado por el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que exige tener calidad de interesado para dar inicio a un procedimiento administrativo. Lo contrario, implicaría que la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, podría ser impetrada por cualquiera, sea o no interesado en los términos del artículo 21 de la citada ley, tenga o no un derecho subjetivo individual o colectivo, o al menos un interés jurídico legítimo vinculado con su pretensión, lo que terminaría convirtiendo a la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en una verdadera acción popular, concepto que está muy lejos de los fines perseguidos por el legislador.

Quinto. Que, a juicio del Tribunal, y tal como lo ha señalado en diversas sentencias, entre otras: Rol R N° 53-2014, de 26 de agosto de 2015, considerando noveno; Rol R N° 44-2014, de 4 de diciembre de 2015, considerando nonagésimo sexto; Rol R N° 63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando décimo; y Rol R N° 109-2016, de 22 de mayo de 2017, considerando vigésimo octavo, para resolver la controversia, cabe tener presente que la reclamación contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisible la respectiva invalidación, es posible reclamar de lo resuelto ante los Tribunales Ambientales. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso tercero de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario ante la jurisdicción ordinaria únicamente para impugnar el acto invalidatorio.

Sexto. Que, por su parte, la legitimación activa para interponer esta reclamación ante la judicatura ambiental, está prevista en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, que señala: *"De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: [...] 7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación"* (destacado del Tribunal).

Séptimo. Que, conforme a la disposición mencionada, tiene legitimación activa ante el Tribunal Ambiental quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación. La primera hipótesis se refiere a aquellos casos en que el procedimiento de invalidación se

inicia a solicitud de parte, abarcando la situación de todo solicitante de invalidación tenido como tal. La segunda, se refiere a aquellos casos en que el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante, es decir, compromete derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo.

Octavo. Que, de los antecedentes aportados a la presente reclamación, consta a fojas 1 del expediente administrativo que la solicitud de invalidación en contra de la Resolución Exenta N° 204/2015 -que resolvió el procedimiento de revisión de la RCA del proyecto Ovejería-, fue solicitada el 6 de noviembre de 2015 por don Lorenzo Bauzá Fernández y por doña Francisca Escudero Pérez por sí, y en representación de la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco-Polpaico A.G. Dicha solicitud fue declarada inadmisibile mediante Resolución Exenta N° 68/2016, que se impugna en autos.

Noveno. Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, constituye un hecho que dos de las tres reclamantes de autos, a saber, doña Francisca Escudero Pérez, por sí, y la Asociación Gremial de Agricultores, solicitaron la invalidación de la Resolución Exenta N° 204/2015. Por consiguiente, ambas reclamantes se encuentran expresamente en la primera hipótesis de legitimación activa a la que alude el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, esto es, haber "*solicitado la invalidación administrativa*", requisito suficiente para concluir que, tanto doña Francisca Escudero Pérez como la citada Asociación Gremial, cuentan con legitimación para concurrir ante el Tribunal Ambiental a través de la reclamación contenida en el numeral 8 del artículo 17 de la citada ley. Lo anterior, sin necesidad de tener que acreditar un perjuicio o interés específico.

Décimo. Que, a mayor abundamiento, cabe recordar que la alegación realizada por la reclamada en autos, en cuanto a la falta de interés de las reclamantes para requerir el inicio de un procedimiento de invalidación administrativa, no fue el motivo por el cual se declaró inadmisibile la solicitud de

invalidación presentada por aquellas. La Autoridad, a diferencia de lo alegado en autos, razonó en la resolución impugnada en orden a que las solicitantes debían haber reclamado a través de la vía especial a la que hace referencia el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, que exigiría -en opinión de la reclamada- detentar la calidad de directamente afectado, estándar mayor al que lleva implícito el de simple interés al que se refiere el artículo 21 de la Ley 19.880. En efecto, el considerando N° 20 de la resolución impugnada señala expresamente que: "[...] en concordancia con lo anterior, don Lorenzo Bauzá Fernández, doña Francisca Escudero Pérez, y la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco Polpaico A.G., debieron haber obrado en este caso, tal como hizo don Carlos Peña Guzmán, mediante la interposición del recurso de reclamación especial consagrado en el artículo 25 quinquies, y en virtud de la calidad de directamente afectado, el que se encuentra actualmente en tramitación ante el Comité de Ministros" (destacado del Tribunal).

Undécimo. Que, por su parte, en cuanto a doña Catalina Cohen Aguiló y su legitimación para concurrir por sí como reclamante de conformidad al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, cabe tener presente que ella no solicitó, en dicha calidad, la invalidación de la RCA del proyecto. Por esta razón, la reclamante no se encuentra en la primera hipótesis (solicitante de la invalidación), así como tampoco acreditó en esta sede la calidad de directamente afectada por la resolución que declaró inadmisibles dichas solicitudes. En consecuencia, y de conformidad a lo señalado precedentemente, se acogerá la alegación de falta de legitimación activa, sólo a su respecto.

II. ILEGALIDADES EN RELACIÓN AL SISTEMA RECURSIVO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN

Duodécimo. Que, sobre el particular, las reclamantes refutan la supuesta "interpretación analógica" utilizada por la autoridad, que la habría llevado a declarar inadmisibles las solicitudes de invalidación por ellas requerida, bajo el

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

argumento de que las solicitantes debieron utilizar las vías de impugnación que establece la Ley N° 19.300, y en el entendido que la reclamación a la que se refiere el artículo 25 quinquies del citado estatuto legal, se encuentra restringida sólo para el titular del proyecto y el directamente afectado. En opinión de las reclamantes, el sistema recursivo al que alude el citado artículo 25 quinquies sería aún más restringido, ya que únicamente el titular del proyecto podría interponer la correspondiente reclamación, lo que no obstaría a que se solicite la invalidación conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880. Agregan que, en Derecho administrativo, la interpretación procedente sería la finalista y no la analógica; y que de la simple lectura de la resolución impugnada, se observaría que la Comisión de Evaluación habría “[...] *pretendido no conocer y desatenderse de la cuestión sometida a su conocimiento cuando, como corresponde a todo Órgano de la Administración del Estado, debe buscar alcanzar finalidades determinadas por el Derecho Público*”.

Decimotercero. Que, las reclamantes argumentan, asimismo, que el régimen recursivo que correspondería aplicar abarca tanto al titular del proyecto como al directamente afectado, pese a que el contenido del artículo 20 de la Ley N° 19.300, no pareciera adecuarse a las condiciones que se pretende regular. En efecto, para que el directamente afectado pudiese reclamar, correspondería aplicar el inciso cuarto y primero del artículo 29 de la Ley N° 19.300, que regula la reclamación de quienes hayan realizado observaciones en un proceso de participación ciudadana. Así, la legitimación activa de los directamente afectados en el procedimiento de revisión sólo se derivaría de haber emitido observaciones durante el procedimiento de información pública contenido en el artículo 39 de la Ley N° 19.880. En este contexto, concluyen que únicamente podrían haber reclamado como directamente afectados en el caso de haber efectuado observaciones en los términos señalados; sin embargo, ello no ocurrió, por cuanto la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco-Polpaico A.G., fue recién creada en el mes de marzo de 2015, cuando ya se había realizado el

procedimiento de consulta pública, y los miembros que la conforman no efectuaron observaciones en razón a los vicios sustanciales en el procedimiento indicado en la solicitud de invalidación, principalmente, el corto plazo otorgado para efectuar dichas observaciones y la publicación en un diario no idóneo al efecto.

Decimocuarto. Que, por último, las reclamantes señalan que los principales argumentos esgrimidos para declarar inadmisibile la solicitud de invalidación, en particular las consideraciones números 7 al 15 de la resolución reclamada, consisten en citas e interpretaciones de pronunciamientos de diversos órganos jurisdiccionales y administrativos, que serían "*[...] antojadizas, caprichosas, induciendo a confusión, discurriendo sobre una plena ignorancia o derechamente mal intencionado ánimo para no conocer y resolver una cuestión de su inexcusable competencia [...]*".

Decimoquinto. Que, por su parte, la reclamada señala que, de conformidad al principio de legalidad o juridicidad, la Administración solamente puede realizar lo que la ley expresamente le autoriza. Luego de citar jurisprudencia judicial y dictámenes de la Contraloría General de la República, afirma que, en virtud de un criterio de interpretación estricta, correspondía que los solicitantes de invalidación utilizaran las vías específicas de impugnación que la Ley N° 19.300 franquea, en orden a reclamar de la legalidad del procedimiento de revisión del artículo 25 quinquies. Más aún, cuando de acuerdo a la citada ley, la legitimación para ello está dada, más allá del titular, por la calidad de directamente afectado. En efecto, afirma que se debe tener presente que el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, consagra un procedimiento excepcionalísimo que restringiría el sistema recursivo contemplado en la citada ley. En concreto, expresa que sólo podrán reclamar en contra de la resolución que resuelve un proceso de revisión, el titular del proyecto y el directamente afectado, ya que al contemplar el legislador el recurso contenido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300,

habría estimado conveniente restringir la posibilidad de recurrir a quienes no fueran directamente afectados por el proceso de revisión de una RCA.

Decimosexto. Que, para el caso en concreto -señala la reclamada- el hecho que la Asociación gremial se haya constituido en marzo de 2015, no impedía que aquellos que ahora la componen participaran de forma individual en el procedimiento de revisión. Lo anterior, en su opinión, solo manifestaría *"negligencia y carencia de temporalidad"* en cuanto a la urgencia de reparar el supuesto daño que alega la reclamante, si es que éste fuera posible de ser creado por una resolución que tiene como contenido establecer medidas para el control de infiltraciones, modificaciones del Programa de Monitoreo y Seguimiento, Plan de Alerta Temprana y actualizaciones al Plan de Seguimiento y Control de Infiltraciones. En este caso, agrega, y tal como se señaló en la resolución impugnada, las reclamantes debieron haber obrado tal como hizo don Carlos Peña Guzmán, *"mediante la interposición del recurso de reclamación especial consagrado en el artículo 25 quinquies, y en virtud de la calidad de directamente afectado -si es que gozara de ésta-, el que se encuentra actualmente en tramitación ante el Comité de Ministros"*.

Decimoséptimo. Que, a juicio del Tribunal, para resolver el asunto controvertido, es preciso establecer algunas consideraciones previas relacionadas con el sistema recursivo del procedimiento de revisión excepcional contenido en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300. En este contexto, se hace necesario recordar el inciso tercero del citado artículo que, al referirse a la reclamación que procede en este procedimiento, remite a aquella regulada en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, a saber, *"[...] el acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20"*.

Decimoctavo. Que, una interpretación sistemática y armónica de la disposición, lleva a concluir que dicha remisión se debe restringir únicamente al procedimiento regulado en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, es decir, a lo que dice relación con la autoridad competente, los plazos para recurrir, los términos para resolver y para concurrir ante los Tribunales Ambientales. Por lo demás, este es el sentido que emana de otras disposiciones que remiten al citado precepto, a saber, los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300. En efecto, dichas normas remiten al citado artículo 20 en los mismos términos en que lo hace el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, no existiendo ninguna razón para extender el alcance de la remisión a otros puntos, como sería, por ejemplo, el legitimado activo al que específicamente se refiere el artículo 20 de la Ley N° 19.300.

Decimonoveno. Que, por otra parte, el régimen recursivo del procedimiento de revisión no se encuentra restringido, como sucede en el procedimiento de evaluación ambiental, en términos que sólo pueden recurrir a través del procedimiento establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, el titular del proyecto y quienes hayan realizado observaciones durante el periodo de participación ciudadana, estos últimos, además, circunscritos a éstas cuando no hayan sido debidamente consideradas. A diferencia de lo anterior, el régimen recursivo del procedimiento de revisión del artículo 25 quinquies, incluye al titular de proyecto, a quienes hayan participado en el proceso de información pública al que alude el propio artículo en relación con el artículo 39 de la Ley N° 19.880, y a quienes se hayan apersonado de cualquier forma en el procedimiento de revisión. Cabe destacar que respecto de quienes hayan participado en el proceso de información pública no están limitados -como sucede en el procedimiento de evaluación ambiental- al contenido de la observación que pudieron haber realizado, ya que ni el artículo 20 ni el 25 quinquies de la Ley N° 19.300 establecen dicha limitación, como sí lo hace el artículo 29 y 30 bis del citado cuerpo legal. En definitiva, todos aquellos terceros interesados en la medida que se hayan

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

apersonado durante la tramitación del procedimiento de revisión podrán hacer uso del régimen recursivo especial de los artículos 17 N° 5 y 18 N° 6 de la Ley N° 20.600.

Vigésimo. Que, en definitiva, la utilización de una vía recursiva especial, como es aquélla a la que se refiere el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, requiere que la reclamante haya sido parte interesada en el procedimiento de revisión, no pudiendo exigirse la utilización de dicho régimen especial a quienes no tuvieron dicha calidad en el mencionado procedimiento.

Vigésimo primero. Que, en este contexto, consta de los antecedentes del proceso, que las reclamantes de autos no fueron parte del procedimiento de revisión de la RCA del proyecto, motivo por el cual no podían reclamar de conformidad al inciso tercero del artículo 25 quinquies, de la misma forma como lo hizo don Carlos Peña Guzmán. En efecto, este último, a diferencia de las reclamantes, fue parte interesada en el procedimiento de revisión, siendo, de hecho, el único que presentó observaciones dentro del periodo de información pública llevado a cabo durante la tramitación del citado procedimiento de revisión.

Vigésimo segundo. Que, en definitiva, a juicio del Tribunal, la Resolución Exenta N° 68/2016, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada en contra de la Resolución Exenta N° 204/2015, de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana, adolece de una indebida fundamentación, al exigir la utilización del régimen recursivo especial a quienes no les era aplicable por cuanto las reclamantes de autos no fueron parte del procedimiento de revisión del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300.

Vigésimo tercero. Que, sin perjuicio de lo anterior, si bien la Autoridad administrativa fundamentó indebidamente la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, a juicio del Tribunal, el vicio antes referido no exige la nulidad de la

resolución, pues el acto impugnado aún no se encuentra firme. En efecto, y tal como lo ha señalado el Tribunal en la causa Rol R N° 44-2014, la existencia de un acto firme es un presupuesto para dar inicio a un procedimiento de invalidación de conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.880, es decir, para poder ejercer la invalidación de oficio o a petición de parte, es necesario que el acto administrativo que se pretende invalidar se encuentre firme.

Vigésimo cuarto. Que, cabe tener presente que el profesor Luis Cordero Vega ha dicho al efecto que se “[...] entiende por acto firme aquel contra el que no cabe recurso alguno legalmente regulado, por haberse desestimado todos los recursos interpuestos o por haber transcurrido el plazo para interponerlos” (CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2a Ed., Thomson Reuters, 2015, p. 297). El mismo autor, afirma también que “[...] la idea que subyace a la invalidación es una posibilidad de revisión de **actos administrativos firmes** que podrían adolecer de un vicio de nulidad, que dado los limitados plazos de impugnación de los actos originales, se ha terminado por reconocer si se acredita la existencia de un vicio con posterioridad” (destacado del Tribunal) (Ibíd., p. 255).

Vigésimo quinto. Que, por su parte, Javier Millar Silva se refiere a esta característica del acto administrativo en los siguientes términos: “Por ello, a fin de clarificar el régimen jurídico de la potestad invalidatoria, es preciso distinguir entre la revisión de oficio -que no excluye la instancia del interesado- y la revisión en vía de recurso. A estos efectos, la doctrina española pone el acento en la naturaleza de los procedimientos de revisión a que da lugar la interposición de los recursos administrativos. Éstos son medios de impugnación de los actos administrativos, establecidos como una garantía de regularidad de la actuación administrativa que el ordenamiento instaura a favor de los ciudadanos, por tanto constituyen vías de revisión siempre a instancia del interesado, las que en el caso de los recursos ordinarios -en

contra de actos definitivos o actos trámite susceptibles de impugnación- se encuentran sujetos a plazos normales e impiden que el acto respectivo adquiera firmeza al estar pendientes; mientras que en el caso de los recursos extraordinarios, en atención a las especiales causales que los justifican, operan en contra de actos que han adquirido firmeza y más allá de los plazos comunes" (MILLAR, Javier, "La potestad invalidatoria en el Derecho chileno", Tesis de Doctorado, U. de Chile, Santiago, Chile, 2008, p. 132). El mismo autor afirma también que no es óbice para ejercer la potestad invalidatoria el hecho de que no se hayan interpuesto recursos administrativos o que habiéndose interpuesto, éstos hubiesen sido desestimados por la Administración (Ibíd., p. 139).

Vigésimo sexto. Que, de lo señalado precedentemente, es menester concluir que la invalidación como potestad de revisión extraordinaria de la Administración, solo cabe respecto de actos administrativos firmes, lo que implica que la autoridad administrativa debe necesariamente resolver el recurso ordinario o especial, si fue interpuesto, o esperar el plazo establecido por la ley para recurrir, antes de ejercer la potestad invalidatoria.

Vigésimo séptimo. Que, en el caso de autos, consta que, con fecha 27 de julio de 2015, don Carlos Peña Guzmán interpuso reclamación administrativa en contra de la Resolución Exenta N° 204/2015, de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana, la que fue admitida a tramitación el 7 de agosto de 2015, mediante Resolución Exenta N° 1018/2015. Dicho recurso se encontraba pendiente de resolución a la fecha en que se presentó la solicitud de invalidación cuya inadmisibilidad es objeto de discusión en la presente causa, motivo por el cual la Autoridad administrativa se encontraba impedida de conocer dicha solicitud, por no concurrir un presupuesto para dar inicio a un procedimiento de invalidación, esto es, que el acto impugnado se encuentre firme.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

Vigésimo noveno. Que, no siendo posible haber iniciado un procedimiento de invalidación por las razones ya expuestas en los considerandos precedentes, no le corresponde al Tribunal entrar al análisis de la solicitud de invalidación, motivo por el cual no emitirá pronunciamiento acerca de las supuestas ilegalidades e irregularidades.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 5 y 8, 18 N° 5 y 7, y 27 siguientes de la Ley N° 20.600; 11, 16, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 20 y 25 quinquies de la Ley 19.300; y demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

1. Acoger la alegación de falta de legitimación activa solo respecto de Catalina Cohen Aguiló, rechazándose ésta respecto de las demás reclamantes, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

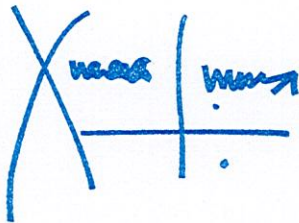
2. Rechazar en todas sus partes la reclamación interpuesta por doña Francisca Escudero Pérez, y la Asociación Gremial de Agricultores Chacabuco-Polpaico A.G., en contra de la Resolución Exenta N° 68, de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana, de 3 de febrero de 2016, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación presentada en sede administrativa el 6 de noviembre de 2015, en contra de la Resolución Exenta N° 204, de la citada Comisión, de 8 de mayo de 2015, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

3. **Ordenar al Servicio de Evaluación Ambiental** adoptar de las medidas necesarias para substanciar y resolver a la brevedad el recurso de reclamación interpuesto por don Carlos Peña Guzmán, en contra de la Resolución Exenta N° 204, de 8 de mayo de 2015, dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana, que puso fin al proceso de revisión de la Resolución de Calificación Ambiental que aprobó el proyecto "Sistema de Disposición de Relaves a Largo Plazo: Proyecto Embalse Ovejería".

4. **No condenar en costas a las reclamantes por existir motivo plausible para litigar.**

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 98-2016



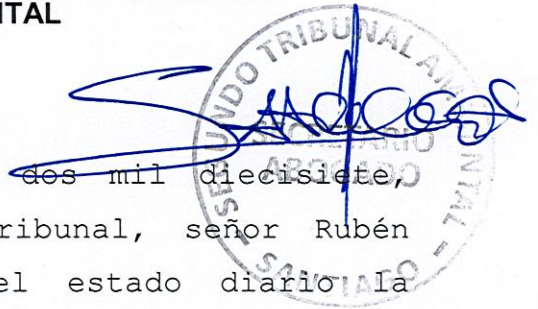
Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros señores Rafael Asenjo Zegers, Sebastián Valdés De Ferari, y Ministra señora Ximena Insunza Corvalán.

Redactó la sentencia la Ministra señora Ximena Insunza Corvalán.

No firma el Ministro Valdés De Ferari, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber expirado en sus funciones, conforme lo dispone el artículo 79 del Código Orgánico de Tribunales.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

CIENTO OCHENTA Y
NUEVE 189



En Santiago, a veintiuno de junio de ~~dos mil diecisiete~~,
autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, señor Rubén
Saavedra Fernández, notificando por el estado diario la
resolución precedente.