

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, catorce de junio dos mil diecinueve.

VISTOS:

El 23 de noviembre de 2017, comparecen Juan Carlos Arce, Héctor Astudillo Olguín, Erick Avilés Pardo, Mario Carvajal Villalobos, Leonel Cisternas Acevedo, Francisco Javier Fuentes Vargas, Elsa Luna Pizarro, Eduardo Felipe Martínez Miranda Eduardo Martínez Ramírez, Juan Moscoso Barria, Gerardo Muñoz Cordero, Marcelo Navarrete Vergara, Jaime Olivares Garrido, Claudio Olivares Quitral, Melquisedec Segundo Ortiz, Hugo Ovando Araya, Mario Ponce Pinto, Nicodemus Quitral Contreras, Carlos Rojas Castillo, Anibal Gabriel Salinas Peña, Carlos Santander Saavedra, Juan Iván Sepúlveda Silva, Julio Soto Barria, Luis Valenzuela Cabrera, Claudio Veas Moraga, José Vega Marín, Juan Vega Reinoso, Juan Gregorio Verdejo Pardo, José Iván Verdejo Ramírez, Alfredo Verdejo Saavedra, Ernesto Gastón Villalonco Guerrero, Hernán Villalonco Guerrero, Pedro Walker Navia, Enzo Reinaldo Verdejo Gallardo, Sergio Valdebenito Yevenes, Leonel Elías Verdejo Gallardo, Juan Carlos Cisternas Pardo, María Cristina Ramírez Gómez, Orlando Ramírez Toro, Enzo Alejandro Verdejo Cisternas, Etelvina Del Carmen Núñez López, Rolando Cisternas Núñez, José Luis Chávez Araya, Segundo Ormeño Pardo, Juan José Cisternas Loretan, Sergio Hernán Cisternas Cisternas, Pablo Andrés Manzo Salas, Jonny Avilés Aray, Víctor Verdejo Cisternas, Miguel Ángel Herrera González, Sergio Valdebenito Quezada, Sergio Castro Navia, Ignacio Cisternas Pardo, Ernesto Ramírez Soto, representados por don Alfredo Nebreda Le Roy (en adelante, "los reclamantes"), interponiendo reclamación de conformidad a lo dispuesto en 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° 332, de 29 de septiembre de 2017 (en adelante, "R.E. N° 332/2017" o la "resolución reclamada") de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso (en adelante, "la reclamada"), que declaró inadmisibles la solicitud de invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental N° 16, de 23 de enero de 2017 (en adelante, "RCA N° 16/2017"), que calificó favorablemente al proyecto "Terminal Multipropósito

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

OXIQUIM Bahía Quintero" (en adelante, "el proyecto") cuyo titular es OXIQUIM S.A. (en adelante, "el titular").

La reclamación fue admitida a trámite el 20 de diciembre de 2017, y se le asignó el Rol R N° 169-2017.

I. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN.

El proyecto consiste en la implementación de un Terminal Multipropósito que posee dos sitios, el Sitio Norte con capacidad para recibir "naves máximas" del tipo Handymax (45.000 DWT) y el Sitio Sur con capacidad para recibir naves del tipo Cape Size (180.000 DWT) junto con la realización del proceso de transferencia de graneles. Ambos sitios tendrán la capacidad para recibir buques tanqueros de 60.000 DWT para la transferencia de graneles líquidos.

El proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") el 5 de agosto de 2013, mediante un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA"), por generar los efectos, características o circunstancias de las letras a, b y f del artículo 11 de la Ley N° 19.300, siendo calificado favorablemente mediante la RCA N° 16/2017.

El 6 de marzo de 2017, don Alfredo Nebreda Le Roy, abogado, en representación de los reclamantes, presentó una solicitud de invalidación en contra de la RCA N° 16/2017 ante la Comisión de Evaluación de la Región Valparaíso, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880").

El 29 de septiembre de 2017, la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso resolvió declarar inadmisibles dicha solicitud de invalidación, mediante la R.E. N° 332/2017.

II. DEL PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL.

A fojas 36, don Alfredo Nebreda Le Roy, en representación de los reclamantes ya individualizados, interpuso reclamación

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

judicial ante el Tribunal, fundado en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la R.E. N° 332/2017. En dicha actuación, solicitó que se tuviera su reclamación por presentada dentro de plazo, y dejar sin efecto la R.E. N° 332/2017, ordenando que la Comisión de Evaluación "[...] se pronuncie sobre el fondo de la invalidación deducida [...]". En subsidio de lo anterior, "[...] pronunciarse sobre el fondo, decretando, la invalidación de la RCA N°16/2017, de 23 de enero de 2017, que calificó favorablemente el proyecto 'Terminal Multipropósito, Bahía de Quintero'. 4.- Siempre condenando en costas a quien deduzca oposición".

A fojas 50, el Tribunal admitió a tramitación la reclamación y solicitó a la reclamada que informara conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 53, la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó ampliación de plazo para informar, el que fue concedido mediante resolución de fojas 57.

A fojas 60, la reclamada evacuó el informe correspondiente, solicitando al Tribunal que rechace en todas sus partes la acción de reclamación deducida, con expresa condena en costas.

A fojas 111, el Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada, y ordenó traer los autos en relación.

El 8 de mayo de 2018, se llevó a cabo la vista de la causa con la concurrencia del abogado Alfredo Javier Nebreda Le Roy por los reclamantes y la abogada Yordana Mehzen Rojas por la reclamada.

A fojas 118, se encuentra la constancia de haberse realizado la vista de la causa y de haber quedado ésta en estudio a partir de esa fecha.

A fojas 143, la causa quedó en acuerdo.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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. De la falta de interés y legitimación activa.

Los reclamantes exponen que la resolución reclamada, en su numeral 23, indica que ellos no habrían dotado de contenido el concepto de interés requerido para solicitar invalidación. A su juicio, la inadmisibilidad de su solicitud solo podría concurrir cuando la petición ha sido formulada sin cumplir con los requisitos aplicables o cuando es presentada una vez vencido el plazo legal, lo que no ocurriría en este caso. Expresan, asimismo, que son "[...] *todos pescadores de la Bahía de Quintero, como se señaló oportunamente, hecho que además le consta a la propia autoridad, que como tales hoy realizan actividades extractivas en la Bahía de Quintero, que además son beneficiarios de las áreas de manejo que existen en la zona y que además para realizar dichas actividades deben de realizar tránsito marítimo por la zona en que se emplazara el proyecto en comento*".

La reclamada, a su vez, argumenta que atendida la falta de interés de los reclamantes habría sido declarada inadmisibile la solicitud de invalidación, debido a que no cuentan con la legitimidad activa para interponer la acción del inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Lo anterior, debido a que no habrían acreditado la calidad de interesados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del mismo cuerpo legal, ni dotado de contenido dicho interés, el que debe estar protegido por el ordenamiento jurídico, ni tampoco habrían señalado en qué medida la RCA en cuestión los menoscaba.

2. De la impugnabilidad de la resolución que declara la inadmisibilidad.

La reclamada, quién alega en este sentido, sostiene que en el caso de los reclamantes no sería procedente la acción de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, toda vez

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

que tratándose de una resolución que declara la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación el procedimiento no ha sido iniciado. Concluye que la resolución reclamada no tendría la naturaleza de acto terminal de un procedimiento administrativo. Argumentan que las alegaciones de los reclamantes serían contrarias a las reglas de interpretación, en particular respecto del elemento gramatical, ya que la norma aplicable, el artículo 53 de la Ley N° 19.880, definiría claramente el acto impugnado, sin considerar los actos administrativos que resuelven declarar inadmisibles una solicitud de invalidación. Afirma que expandir la procedencia de la reclamación judicial respecto de actos administrativos relativos a cuestiones de admisibilidad, conllevaría ampliar ilegalmente los supuestos de procedencia de la acción dispuesta en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

**3. De la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600
en relación con el régimen de impugnación especial de la
Ley N° 19.300.**

Los reclamantes afirman que la resolución reclamada señala que deberían haber concurrido a los procesos de participación ciudadana y haber planteado allí sus observaciones e inquietudes. Al respecto indican que *"[...] esta no es una obligación; y que por otra parte la autoridad oportunamente no verificó que el proyecto se presentó como un proyecto de envergadura menor, ya que se hablaba de 'ampliación', y solo cuando el proyecto fue aprobado pudimos verificar la envergadura del mismo y sus reales implicancias, por lo que legítimamente los requirentes pueden sentirse engañados"*.

Por su parte, la reclamada sostiene que el procedimiento de evaluación ambiental es especial y reglado, encontrándose definida la forma y oportunidad en que se produce la participación de la ciudadanía al igual que el régimen recursivo pertinente. Relata que se realizó un proceso de participación ciudadana durante la evaluación ambiental del proyecto, participando diversos ciudadanos, los que luego interpusieron reclamaciones administrativas de acuerdo al artículo 29 de la Ley N° 19.300. Agrega que estas reclamaciones

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

fueron resueltas mediante la Resolución Exenta N° 1322, de 30 de noviembre de 2017, del Comité de Ministros y que hasta el momento en que se evacuó el informe en estos autos no habían transcurrido los plazos para la interposición de la reclamación judicial. Concluye que la reclamación de autos resulta inconciliable con el régimen recursivo especial establecido en materia ambiental, pudiendo resultar en una eventual duplicidad de acciones sobre la misma materia discutida.

4. De los motivos que originaron la solicitud de invalidación.

Los reclamantes solicitan, en subsidio al Tribunal, que se decrete la invalidación de la RCA N° 16/2017 por haber infringido a lo menos los artículos 9, 10 letras f) y h), 11 letras a), b) y c), y 11 bis, todos de la Ley N° 19.300. Asimismo, hacen presente que durante el procedimiento de evaluación ambiental existieron una serie de vicios y cuestiones contrarias a derecho que en definitiva deberían, en su opinión, conducir a la invalidación de la señalada RCA. En cuanto a la resolución impugnada, señalan que en ella "*[...] la Comisión de Evaluación simplemente eludió o pretirió ponderar los antecedentes de fondo en base a los cuales se pidió la invalidación y optó por echar mano a argumentos de orden formal, que en todo caso, carecen de asidero*".

La reclamada, por su parte, argumenta que la única discusión que corresponde en estos autos dice relación con la admisibilidad de la solicitud de invalidación, más no con los supuestos vicios de la RCA N° 16/2017, ya que lo contrario significaría impugnar dicha RCA manipulando las vías recursivas dispuestas por ley. Además, indica que tanto en la solicitud de invalidación como en sede recursiva judicial, los reclamantes no han aportado antecedentes que permitan acreditar la ilegalidad de la RCA N° 16/2017, ni han realizado un análisis respecto de qué forma la resolución reclamada les generaría perjuicio. Concluye que la RCA N° 16/2017 no adolece de ilegalidades. Y que, en efecto, se determinó calificar favorablemente el proyecto, con condiciones, asegurando que el titular se haga cargo de los impactos que generará.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A. Sobre el fraccionamiento del proyecto.

Los reclamantes señalan que la RCA N° 16/2017 en su numeral 4.8.2.2, bajo el título área terrestre indica que *“en la adenda 3, el titular aclara que el almacenamiento, transporte y posterior utilización (destino) de los graneles sólidos carbón, no forma parte integral del proyecto, motivo por el cual, la infraestructura e instalaciones del terminal marítimo descrito y evaluado, no serán utilizadas para recibir buques ni desembarcar graneles sólidos carbón, mientras no se cuente con un proyecto habilitado y aprobado ambientalmente [...]”*, lo cual, consideran, implicaría el fraccionamiento ilegal del proyecto, separando el traslado y acopio de carbón con el propósito de variar el instrumento de evaluación ambiental para salvar temas complejos o evitar el ingreso al SEIA. Agregan que el proyecto también omite señalar la procedencia de las 1.800.000 toneladas de concentrado de cobre al año que se pretende embarcar por el nuevo puerto.

La reclamada, por su parte, sostiene que dicha alegación sería a todas luces improcedente, debido a que la Superintendencia del Medio Ambiente es el organismo competente de forma exclusiva para pronunciarse respecto de la concurrencia de los requisitos del fraccionamiento. A su juicio, entender que dicha competencia corresponde al Director Ejecutivo o al Comité de Ministros, implicaría una abierta vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, debido a que si el Comité de Ministros e inclusive el Tribunal Ambiental entendieran que les corresponde determinar la existencia de un eventual fraccionamiento, ello implicaría asumir potestades públicas que ni la Constitución ni las leyes le han conferido. Adiciona que es en la Adenda 2, respuesta N° 67, donde el titular del proyecto se refiere a la materia, señalando que no se presenta una situación de fraccionamiento de proyecto, conforme a lo señalado en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300. Sostiene la reclamada que el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 dispone dos hipótesis en las cuales se configura el fraccionamiento de proyectos, a saber, variar el instrumento de ingreso a evaluación ambiental y la elusión al SEIA, por lo que, habiendo sido ingresado el proyecto al SEIA mediante un

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

EIA, "[...] difícilmente se podría configurar a su respecto ninguna de las dos hipótesis de fraccionamiento contempladas en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 toda vez que sí hizo ingreso al SEIA y (sic) ingreso mediante la vía más gravosa a saber un EIA".

B. Sobre la afectación en áreas de manejo por dragado y vertimiento.

Los reclamantes sostienen que la RCA N° 16/2017 autoriza el dragado de 830.700 m³ de arena desde el fondo de la bahía, acción que podría levantar metales pesados en diferentes concentraciones. Alegan que su posterior instalación en la columna de agua y su efecto al momento del vertimiento en el lugar de disposición final afectará las áreas de manejo de las caletas de pescadores del sector, situaciones de las que, según los reclamantes, no se hace cargo el titular del proyecto.

La reclamada sostiene que la RCA N° 16/2017 se encuentra conforme a derecho, debido a que han sido correctamente evaluados los efectos del dragado a las áreas de manejo. Alega que como se evidencia del EIA del proyecto, específicamente en su capítulo I, una de las actividades que se considera en el área marítima es el dragado asociado a los sitios norte y sur del terminal marítimo. Y que el dragado se ejecutará para permitir la operación y maniobras de las naves. Agrega que teniendo presente las zonas en que se efectuará el dragado y el vertimiento, se realizó un levantamiento de línea de base que consideró el análisis de corrientes, columna de agua, biota marina y actividades pesqueras, tanto en el área de dragado como en el área de vertido, además de la caracterización del material y del sedimento del área de vertimiento con la finalidad de descartar una afectación al ecosistema marino en dicha área. En definitiva, concluye que, de las simulaciones de los distintos escenarios, la elección del punto de vertimiento es el adecuado, ya que generaría un bajo impacto en términos de la cantidad de sedimentos resuspendidos fuera de la zona costera. Sobre las acusaciones efectuadas por los reclamantes relativas a afectaciones en las áreas de manejo, sostiene la reclamada que tal materia fue debidamente evaluada

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

y arduamente tratada por el Comité de Ministros en la R.E. N° 1322, de 30 de noviembre de 2017. Por tal razón, señala que ya fue descartado por la autoridad los posibles efectos del vertimiento sobre los recursos hidrobiológicos. Sin perjuicio de que el proyecto no presentaría una afectación del vertimiento del dragado sobre los recursos hidrobiológicos, hace presente que el proponente en el Apéndice 11 A del Anexo 11 de la Adenda N° 3, se obligó a la realización de un plan de vigilancia con el fin de monitorear, entre otros aspectos, los efectos del vertido de los dragados en el mar. Finalmente, señala la reclamada que el vertimiento de material de dragado en el mar requiere del otorgamiento del Permiso Ambiental Sectorial (en adelante, "PAS") del artículo 69 del Reglamento del SEIA, vigente al momento de la evaluación ambiental del proyecto. Explica que el mencionado PAS establece como requisito para su otorgamiento que, producto de la actividad, no se generen efectos adversos en las especies hidrobiológicas o en el ecosistema acuático y que, en razón de lo anterior, durante el proceso de evaluación ambiental se presentaron los antecedentes técnicos y formales para su otorgamiento, manifestando la Gobernación Marítima de Valparaíso su conformidad mediante su Oficio Ord. N° 12.600, de 18 de noviembre de 2016, cuestión que habría sido ratificada por la misma entidad en sede recursiva administrativa, mediante el Oficio Ord. N° 12.000/02/7, de 6 de junio de 2017.

C. Sobre la contaminación sonora generada por el hincado de pilotes.

Los reclamantes señalan que la RCA N° 16/2017 autorizó el hincado de más de 383 pilotes, los cuales requerirían de un proceso que generaría una importante contaminación sonora, omitiendo la evaluación ambiental dicha contaminación en lo que respecta a la fauna marina, ya que solo se habría evaluado su impacto en las personas. Explican que el Decreto Supremo N° 38, de 11 de noviembre de 2011, que establece la norma de emisión de ruidos generados por fuente que indica, del Ministerio de Medio Ambiente (en adelante, "D.S. N° 38/2011"), no considera los efectos sobre el medio ambiente, aun cuando la Ley N° 19.300 dispone que el titular del proyecto debe

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

verificar los efectos adversos significativos sobre cantidad y calidad de los recursos naturales renovables.

La reclamada replica que efectivamente el D.S. N° 38/2011 establece como objetivo "[...] *proteger la salud de la comunidad mediante el establecimiento de niveles máximos de emisión de ruido generados por las fuentes emisoras de ruido que esta norma regula*". Sin perjuicio de lo anterior, afirma que la Dirección Regional del SEA de la Región de Valparaíso, durante la evaluación ambiental del proyecto, efectuó un análisis mediante el cual ponderó la correcta identificación, calificación y jerarquización de los potenciales impactos ambientales sobre las variables o componentes ambientales relevantes asociados a la ejecución del proyecto. Para lo anterior, habría efectuado una ponderación de la predicción y evaluación de impactos ambientales, sobre la base de la consideración de los efectos, características y circunstancias a que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 19.300 y conforme a lo establecido en los artículos 5° al 11 del Reglamento del SEIA. Asimismo, indica que el titular del proyecto aportó antecedentes que acreditaban la no generación de impactos ambientales significativos sobre los recursos naturales renovables.

Adicionalmente, puntualiza la reclamada que el área de influencia cuenta con un bajo nivel de fauna marina, a consecuencia de la intervención histórica del sector, y que, además, de acuerdo a la información aportada y evaluada ambientalmente, el proyecto cumpliría con los niveles dispuestos en el D.S. N° 38/2011, razón por la cual también alcanzaría un estándar más exigente que el dispuesto en la norma de referencia citada por la Guía del Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante, "SAG") denominada "Guía de Evaluación Ambiental Componente Fauna Silvestre" (SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO. *Guía de Evaluación Ambiental Componente Fauna Silvestre* [en línea]. [ref. de 30 de mayo de 2019] Disponible en: <

<http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/26657/HUM2-0228.pdf?sequence=1&isAllowed=y>). En definitiva, la reclamada es enfática en afirmar que "[...] *el proyecto evaluó*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

correctamente los impactos asociados a los (sic) impactos de los recursos renovables, en particular a los efectos de las emisiones sonoras en la fauna marina". Por último, indica que el 14 de noviembre de 2016, el SAG, mediante su Ord. N° 2823 se pronunció conforme con la Adenda N° 3.

D. Sobre las emisiones atmosféricas.

Los reclamantes sostienen que lo indicado en el considerando 6° de la RCA N° 16/2017, tiene directa relación con los efectos característicos del artículo 11 de la Ley N° 19.300, pues durante la ejecución del proyecto se producirán emisiones a la atmosfera de MP10, MP2,5, SO₂, NO_x y CO, provenientes de la fase de construcción y operación, lo cual generaría una grave contradicción con el compromiso de la autoridad de disminuir la presencia de dichos contaminantes en una zona declarada saturada como la bahía de Quintero.

La reclamada, a su turno, hace presente que el área de emplazamiento del proyecto se encuentra dentro de la zona declarada como saturada por anhídrido sulfuroso y MP10 de Ventanas, de acuerdo al Decreto Supremo N° 346, de 1993, del Ministerio de Agricultura (en adelante, "D.S. N° 346/1993"). Asimismo, señala que el proyecto se emplaza dentro de la zona declarada saturada y latente por MP2,5 de las comunas de Concón, Quintero y Puchuncavi, de acuerdo al Decreto Supremo N° 10, de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "D.S. N° 10/2015"). En lo referente al nuevo Plan de Descontaminación, la reclamada informa que este aún no se encuentra vigente, ya que habiendo sido ingresado con fecha 28 de marzo de 2017 a la Contraloría General de la República, dicho organismo no tomó razón de este por estimar que no se ajustaba a derecho. Afirma que según los antecedentes aportados por el titular, que el área donde se emplaza el proyecto presenta una línea de base en latencia por norma primaria MP10 y MP2,5 anual en las estaciones de La Greda, Quintero y Ventana. Sin embargo, los registros de concentraciones de SO₂, NO₂ y CO se encuentran bajo los niveles de la normativa aplicable, tanto primaria como secundaria, y que a su vez "[...] *bajo los niveles de latencia, es decir bajo el 80% de la norma aplicada*". Explica

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

que se habría realizado una modelación de las emisiones para las fases de construcción y operación, donde además se habría considerado "[...] *la ejecución sinérgica con otros proyectos del área de influencia, los que se encontrarían aprobados y no ejecutados*".

En atención a la información aportada, la reclamada concluye que, sobre la base de los resultados de la modelación de dispersión de contaminantes obtenidos tanto para MP10 como para MP2,5, el proyecto no altera las actuales condiciones de calidad del aire del área de influencia, tanto en la fase de construcción como de operación, ya que sus aportes serían poco significativos y bajo ninguna forma superan los valores establecidos en las normas primarias de calidad, relacionadas al riesgo para la salud de la población. Sin perjuicio de lo indicado, adiciona que el titular consideró la implementación de acciones que permiten disminuir la dispersión de material particulado, comprendiendo también medidas referidas al control y manejo del concentrado de cobre y del carbón.

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. Sobre la procedencia de la acción contenida en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600.
- II. Sobre la legitimación activa de la parte solicitante de invalidación.
- III. Sobre la prevalencia del sistema recursivo especial frente a la invalidación en el contexto del SEIA.
- IV. Sobre las demás alegaciones.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

I. Sobre la procedencia de la acción contenida en el artículo
17 N°8 de la Ley 20.600.

Segundo. Que, los reclamantes solicitan en su reclamación que se deje sin efecto la resolución impugnada, la cual habría declarado inadmisibile la solicitud de invalidación de la RCA N° 16/2017 “[...] al amparo de lo previsto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 53 de la Ley N° 19.880 [...]”.

Tercero. Que, a su vez, la parte reclamada sostiene que en el caso de los reclamantes no sería procedente la acción de reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, toda vez que tratándose de una resolución que declara la inadmisibilidad de una solicitud de invalidación, el procedimiento no ha sido iniciado, por lo tanto, la resolución reclamada no tendría la naturaleza de un acto terminal de un procedimiento administrativo. A su parecer, las alegaciones de los reclamantes serían contrarias a las reglas de interpretación, en particular, respecto del elemento gramatical, ya que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 definiría claramente el acto impugnabile, sin considerar los actos administrativos que resuelven declarar inadmisibile una solicitud de invalidación. Concluye que expandir la procedencia de la reclamación judicial respecto de actos administrativos relativos a cuestiones de admisibilidad, conllevaría ampliar ilegalmente los supuestos de procedencia de la acción dispuesta en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Cuarto. Que, en lo pertinente, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 dispone que: “[...] La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado. [...] El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”. A su vez, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 señala que el Tribunal es competente para: “Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quinto. Que, de las disposiciones transcritas se desprende con nitidez que la invalidación en sede administrativa está regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que permite solicitar dejar sin efecto los actos administrativos. Por su parte, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, regula la impugnación del resultado del procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, estableciendo una regla especial y diversa a la del inciso tercero del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Ello, pues permite reclamar en forma amplia del acto que resuelve el procedimiento de invalidación, sea que declare inadmisibles una solicitud, rechace o acoja la invalidación.

Sexto. Que, lo sostenido en el considerando anterior es consistente con la jurisprudencia de este Tribunal contenida en las sentencias dictadas en las causas R N° 10-2013, R N° 11-2013, R N° 44-2014, R N° 62-2015, R N° 135-2016, R N° 99-2016, R N° 138-2016 y R N° 139-2016, entre otras, que reconocen que la reclamación judicial del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de naturaleza general o residual, y de alcance amplio. En efecto, este Tribunal ha sostenido previamente 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 inadmisibles la respectiva invalidación, es posible reclamar de lo resuelto ante los Tribunales Ambientales” (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 98-2017, de 21 de junio de 2017, c. 5).

Séptimo. Que, en el mismo sentido, la Corte Suprema ha señalado con anterioridad que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es “[...] la acción apta para dirigirse contra la resolución que se pronuncia sobre la solicitud de invalidación, tanto aquella que la acoge como también la que le niega lugar [...]” (Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017, c. 6). En otro caso, ha concluido que “[...] Es evidente, en virtud de la aplicación del principio de especialidad, que el último inciso de la norma antes transcrita [artículo 53 inciso final de la Ley N° 19.880], es reemplazado por lo dispuesto en

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, razón por la que todas aquellas disquisiciones doctrinales que limitan la impugnación en sede judicial sólo respecto del acto que efectivamente invalida, en función de la interpretación literal del mencionado artículo 53 de la Ley N° 19.880, son inaplicables en la especie, toda vez que expresamente el artículo 17 N° 8 antes aludido establece la competencia para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, esto es, sin distinguir si ella acoge o rechaza la solicitud” (Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 26 de julio de 2017, c. 8).

Octavo. Que, por lo tanto, en razón de todo lo antes expuesto y resolviendo la alegación abordada en el presente acápite, es necesario concluir que la reclamante se encuentra facultada para reclamar en esta sede judicial de conformidad con el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Por lo anterior, las alegaciones de la reclamada son desestimadas a este respecto, sin perjuicio de lo que se resuelve en definitiva.

II. Sobre la legitimación activa de la parte solicitante de la invalidación.

Noveno. Que, los reclamantes alegan que la inadmisibilidad de su solicitud de invalidación sólo correspondería cuando la petición ha sido formulada sin cumplir con los requisitos aplicables o cuando es presentada ya vencido el plazo legal, señalando que *“no es el caso de autos”*. Y que, habiéndose presentado la solicitud de invalidación *“en tiempo y forma”*, *“[...] las disquisiciones de la Comisión sólo buscan limitar el legítimo derecho de los recurrentes de accionar [...]”*. Además, sostienen que la resolución reclamada, en su considerando 23, indica que los recurrentes no habrían dotado de contenido el concepto de interés reclamado, lo que ellos podrían entender como una falta de legitimidad activa. Al respecto, los reclamantes señalan que *“[...] son todos pescadores de la Bahía de Quintero, como se señaló oportunamente, hecho que además le consta a la propia autoridad, que como tales hoy realizan actividades extractivas en la Bahía de Quintero, que además*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

son beneficiarios de las áreas de manejo que existen en la zona y que además para realizar dichas actividades deben realizar tránsito marítimo por la zona en que se emplazará el proyecto en comento". Lo anterior, a juicio de los reclamantes, fundaría su legítimo derecho de accionar, pues el proyecto afectaría no sólo su calidad de vida y la de sus familias, sino que también su actividad económica y su derecho de desplazamiento, debido a las áreas marítimas restringidas que generan los puertos. Los reclamantes aseveran que es claro que existe una relación causal entre el interés que ha sido perjudicado y el acto administrativo cuya invalidación fue solicitada. Finalmente, señalan que de no existir la RCA N° 16/2017 "[...] no verían amenazados sus derechos por la construcción de un puerto que afecte tanto su vida como su actividad económica".

Décimo. Que, por su parte, la reclamada afirma que, atendida la falta de interés de los reclamantes, razón por la cual habría sido declarada inadmisibile la solicitud de invalidación, no cuentan con legitimación activa para interponer la reclamación del inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880, ni tampoco la dispuesta en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Señala que quien busque dar inicio al procedimiento administrativo de invalidación, debe acreditar su calidad de interesado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880. Afirma que los reclamantes no habrían acreditado tal calidad de interesados, ni dotado de contenido dicho interés, el que debe estar protegido por el ordenamiento jurídico, como tampoco habrían señalado en qué medida la RCA en cuestión los menoscaba. En tal sentido, indica que la Corte Suprema ha sostenido que no bastaría con enunciar un simple interés genérico en los términos del comentado artículo, sino que se debe dotar de contenido dicho interés, el cual debe estar protegido por el ordenamiento jurídico, situación que no habría ocurrido en la especie, dado que la parte reclamante "[...] no fundamenta la afectación o menoscabo a un derecho subjetivo comprometido o un interés jurídico actualmente comprometido, toda vez que no aporta contenido a su interés, señalando en qué medida la RCA en cuestión menoscaba un interés jurídico de los reclamantes". En relación con lo anterior, recuerda que en la solicitud de invalidación

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

presentada por los reclamantes, en lo relativo a la legitimidad activa para solicitar la invalidación de la RCA N° 16/2016, se señaló que “[...] *Los actores son legitimados activos para deducir la presente acción de invalidación (sic), en calidad de interesados y afectados por el proyecto en conformidad a lo establecido en el art. 21 de la ley 19.880 atendida nuestra condición de vecinos residentes del lugar en el que se emplazaría el proyecto “Terminal Multipropósito OXIQUIM, Bahía de Quintero”, correspondiente a la Bahía de Quintero y las comunas de Quintero y Puchuncaví, y por tanto padeceremos los efectos del citado proyecto, máxime cuando ni siquiera hemos tenido la oportunidad de participar u opinar respecto de sus efectos*”. Agrega la reclamada que en la presente instancia de reclamación judicial los recurrentes fundan su interés en que son pescadores de la bahía de Quintero.

Undécimo. Que, para resolver la presente controversia resulta importante citar el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que dispone: “[...] *La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado [...]*”. Luego, el artículo 21 del mismo cuerpo legal, prescribe que: “*Se consideran interesados 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. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva*”.

Duodécimo. Que, de las disposiciones transcritas se desprende que la autoridad administrativa puede invalidar los actos contrarios a derechos tanto de oficio como a petición de parte. En este sentido, para ser parte en el procedimiento de invalidación se requiere contar con interés, debiendo el solicitante acreditar que se encuentra en alguna de las hipótesis del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Esto es, se debe tratar, por un lado, de personas que promuevan el procedimiento en carácter de titular de derechos o intereses individuales o

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

colectivos, y, por otro, de aquellos que sin haber iniciado el procedimiento se apersonen en éste al poder resultar afectados sus derechos o intereses individuales o colectivos.

Decimotercero. Que, en relación a lo establecido en el considerando anterior, en la doctrina se ha sostenido que: "El artículo 53 de la LBPA establece como requisito de la invalidación que el acto de que se trate sea contrario a derecho, es decir, que vulnere el principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la CPR y el artículo 2° de la LOCBGAE" (CORDERO VEGA, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thomson Reuters, 2015. p. 291-292). Agrega el mismo autor que: "La invalidación, en cuanto implica adoptar una decisión sobre la validez de un acto administrativo, debe dar origen a un procedimiento administrativo sujeto a las normas de la LBPA [...]" (Ibid, p. 294). En cuanto a la calidad de interesado se ha sostenido que: "Existe algún consenso en la doctrina que el procedimiento invalidatorio lo puede solicitar quien tiene alguna de las calidades de legitimación que se encuentran establecidas en el artículo 21 LBPA, pues de lo contrario se podría utilizar este mecanismo como un medio de impugnación equivalente a una acción popular" (Ibid).

Decimocuarto. Que, aclarado lo anterior, esto es, que el solicitante de invalidación debe fundamentar su calidad de interesado de conformidad al artículo 21 de la Ley N° 19.880, corresponde determinar si este aspecto debe o no ser analizado en el examen de admisibilidad en sede administrativa.

Decimoquinto. Que, el examen de admisibilidad de una solicitud de invalidación no tiene una regulación específica, por lo que, al igual que todo procedimiento administrativo, se encuentra sujeto a los artículos 28, 30 y 31 de la Ley N° 19.880. En efecto, estas disposiciones establecen, en lo pertinente que: "Artículo 28. [...] Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada. Artículo 30. [...] En caso que [...] se inicie a petición de parte interesada, la solicitud [...] deberá contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de su apoderado, así como la identificación del

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

medio preferente o del lugar [...] para los efectos de las notificaciones. b) Hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud. c) Lugar y fecha. d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio habilitado. e) Órgano administrativo al que se dirige. [...] Artículo 31. [...] Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos señalados en el artículo precedente y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de cinco días, subsane la falta o acompañe los documentos respectivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición [...]".

Decimosexto. Que, de las normas citadas en el considerando precedente se desprende que el examen de admisibilidad consiste en un análisis respecto de los contenidos mínimos de la solicitud, entre los cuales se destaca la individualización del interesado y la fundamentación mínima del requerimiento, siendo este último aspecto el relevante para analizar el interés del solicitante. De esta forma, la administración sólo podrá declarar inadmisibile una solicitud cuando la carencia de interés o fundamentación mínima resulte evidente y, en el caso que estime necesaria la presentación de mayores antecedentes, lo debe requerir expresamente al solicitante. En este sentido, el Tribunal ha resuelto previamente que: "*[...] sólo se podrá declarar inadmisibile una solicitud de invalidación por falta de interés del requirente si, del examen formal de los antecedentes, dicha carencia es evidente. Esto tendrá lugar, por ejemplo, si el proyecto en cuestión se emplaza en Arica y quienes realizan la solicitud representan los intereses de vecinos de Aysén, sin tratarse de una agrupación que tenga como misión la protección del medio ambiente de todo el país. Además de dicha condición, es necesario que la Administración haya requerido al interesado que subsanara la supuesta omisión en un plazo de 5 días, bajo apercibimiento de tener por desistida la solicitud, sin que éste haya corregido la carencia. Sólo si se cumplen ambos requisitos, podrá tener por desistido el requerimiento"* (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 173-2018, de 31 de enero de 2019, c. 54).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimoséptimo. Que, en la solicitud de invalidación los reclamantes sostuvieron ser: “[...] *Todos pescadores y vecinos de las comunas de Quintero y Puchuncaví, quienes junto a sus familias viven y trabajan en la Bahía de Quintero [...]*”. Asimismo, consta que junto con la solicitud de invalidación los reclamantes acompañaron una escritura de mandato judicial de fecha 6 de marzo de 2017, anotada en el repertorio N° 532-2017, suscrita ante el notario público de Quintero-Puchuncaví don Jenson Aaron Kríman Núñez. En dicho instrumento público se señala que todos los firmantes se encuentran: “[...] *Domiciliados para estos efectos en Calle Gregorio Arrieta número ciento diez, Comuna y Ciudad de Quintero; mayores de edad, quienes acreditan sus identidades con la exhibición de sus respectivas cédulas [...]*”.

Decimoctavo. Que, por otra parte, los solicitantes de invalidación fundamentaron su interés tanto en su condición de vecinos y pescadores de la comuna de Quintero como en su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En efecto, los solicitantes manifestaron al requerir la invalidación de la RCA N° 16/2017, que se “[...] *ha autorizado una nueva fuente de emisión de material particulado y otros contaminantes a la atmosfera de la Bahía, con ello los vecinos de Quintero y Puchuncaví, ven alejarse la posibilidad de vivir en una zona libre de contaminación o al menos no saturada como lo es actualmente*”.

Decimonoveno. Que, en el expediente de invalidación aparece que la autoridad administrativa solo se limitó a declarar inadmisibile la solicitud de los reclamantes, demorando más de seis meses en ello, sin haber solicitado mayores antecedentes o requerido a estos para que subsanaran la supuesta omisión.

Vigésimo. Que, del examen de la solicitud de invalidación y de los documentos acompañados en esta, se concluye que los solicitantes fundamentaron su interés y la potencialidad de su afectación, a lo menos para el examen formal de admisibilidad. En efecto, de la solicitud de invalidación aparece que los solicitantes alegaron ser vecinos de la comuna de Quintero y desarrollar una actividad económica en la bahía de Quintero,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de lo que se desprende la existencia de un interés legítimo susceptible de ser afectado por la RCA N° 16/2017, considerando además que el proyecto en cuestión ingresó al SEIA mediante EIA debido a que genera los efectos, características o circunstancias de las letras a, b y f del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Reafirma esta conclusión la circunstancia de que en el mandato, acompañado junto con la solicitud de invalidación, se consigna que todos los solicitantes fijan domicilio en la comuna de Quintero.

Vigésimo primero. Que, en virtud de lo expuesto, el Tribunal concluye que los reclamantes fundaron suficientemente su interés como para que se declarara admisible su solicitud de invalidación. En tal sentido, del examen formal de los antecedentes no era evidente o manifiesta una falta de interés y, además, la Administración tampoco solicitó que se subsanara la pretendida carencia.

Vigésimo segundo. Que, en definitiva, el Tribunal reconoce la calidad de interesados de los solicitantes de invalidación, a lo menos en sede de admisibilidad, la que emana de la potencialidad de afectación a su sistema de vida y costumbres como vecinos de la bahía de Quintero y del disfrute del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el que eventualmente puede resultar afectado por el acto cuya invalidación fue solicitada, razones por las cuales se acoge la alegación de los reclamantes, sin perjuicio de lo que se resolverá en definitiva.

III. Sobre la prevalencia del sistema recursivo especial frente a la invalidación en el contexto del SEIA.

Vigésimo tercero. Que, los reclamantes exponen que la resolución reclamada señala que deberían haber concurrido a los procesos de consulta ciudadana y haber planteado allí sus observaciones e inquietudes. Lo anterior, según el parecer de los reclamantes, no se trataría de una obligación. Agregan que la autoridad no habría verificado oportunamente que el proyecto se presentó como un "proyecto de envergadura menor", ya que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

según indican “[...] *se hablaba de ‘ampliación’, y solo cuando el proyecto fue aprobado [...]*” pudieron comprobar la envergadura del mismo y sus reales implicancias.

Vigésimo cuarto. Que, por su parte, la reclamada relata en su informe que durante la evaluación ambiental del proyecto se realizó un proceso de participación ciudadana (en adelante, “PAC”) en el marco del artículo 29 de la Ley 19.300 y artículos 88 y siguientes del Reglamento del SEIA. Agrega que atendido dicho procedimiento, distintas personas interpusieron reclamaciones administrativas en virtud del artículo 29 inciso final de la Ley N° 19.300 representados por don Alfredo Nebreda Le Roy, utilizando la vía que en su opinión resulta idónea, argumentando que el legislador la habría establecido como mecanismo de impugnación de una RCA. Indica que a la fecha de su informe existía una vía recursiva especial vigente, y que en efecto se utilizó, por lo que la reclamación de autos relativa a la solicitud de invalidación resulta improcedente e inconciliable con el “régimen recursivo especial” establecido en la normativa ambiental “[...] *más aun considerando el especial efecto que su resolución puede tener, al determinar la existencia de una acción para recurrir ante el Tribunal Ambiental, lo que daría lugar a una duplicidad de procedimientos recursivos, que en la hipótesis de aceptarse, pueden dar lugar a decisiones contradictorias*”. Hace presente que la comentada dificultad se vislumbra de la lectura del recurso de reclamación presentado por don Alfredo Javier Nebreda Le Roy, en representación de don Cristián Eduardo Avilés Araya, de fecha 06 de marzo de 2017, toda vez que contiene los mismos argumentos que el recurso de autos.

Vigésimo quinto. Que, adicionalmente, la reclamada alega tanto de la solicitud de invalidación como de la reclamación de autos, quedaría en evidencia que la parte reclamante solicitó una “invalidación propiamente tal”, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N° 19.880, por lo que no le correspondía a la Administración más que analizar la solicitud en atención a su artículo fundante. Agrega que la Contraloría General de la República ha dictaminado de igual forma que la Corte Suprema, en el sentido de afirmar que la invalidación contenida

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 constituye una potestad de la Administración, que tiene límites tales como la buena fe, las situaciones jurídicas consolidadas y el principio de conservación del acto administrativo. En consecuencia, sostiene la reclamada, no se trata de un recurso o un mecanismo de impugnación de actos administrativos como pretenderían los reclamantes, de modo tal que "[...] si un tercero ajeno al procedimiento de evaluación de impacto ambiental pretende impugnar una RCA puede hacerlo, sin discusión alguna, pero para ello debe efectuarlo ya sea asumiendo los requisitos de procedencia de la invalidación propiamente tal, previamente indicados, o debe hacerlo ejerciendo el reclamo de legalidad residual o general, denominada 'invalidación impropia' por nuestro máximo tribunal, garantizando así no solo el acceso a la justicia ambiental, sino que también, la certeza y seguridad jurídica".

Vigésimo sexto. Que, sobre el particular, cabe señalar que la Ley N° 19.300 contempla un sistema recursivo especial para impugnar las RCA. Dicho mecanismo está principalmente regulado en sus artículos 20, 25 quinquies, 29 y 30 bis, siendo la reclamación del artículo 29 (en adelante, "reclamación PAC") la atingente al caso de autos, que en su inciso cuarto regula la reclamación administrativa en los siguientes términos: "Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución". Además, el inciso final del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, dispone que: "La participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas".

Vigésimo séptimo. Que, por su parte, el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 dispone que: "Los Tribunales Ambientales serán competentes para: 6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley [...]".

Vigésimo octavo. Que, de las disposiciones transcritas surge, en primer lugar, que la Ley N° 19.300 consagra en su artículo 29 el principal mecanismo de participación de la comunidad en la evaluación ambiental. El período de participación ciudadana en el SEIA permite a la comunidad toda tomar conocimiento de la evaluación ambiental y ejercer una influencia real y efectiva mediante la formulación de observaciones que deben ser respondidas de manera fundada por la autoridad, materializando el principio de participación contenido en el principio 10 de la declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como "Cumbre de la Tierra", realizada en Río de Janeiro en junio de 1992. Este aspecto ha sido destacado en forma consistente en la jurisprudencia de este Tribunal, como consta en las sentencias dictadas en las causas Rol R N° 86-2015, 93-2016, 101-2016, 131-2016, 146-2016 y 157-2017, entre otras.

Vigésimo noveno. Que, en el mismo sentido, se ha sostenido por la Cumbre Judicial Iberoamericana que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, en el nivel que corresponda. De esta forma, se deberán adoptar medidas para que la participación del público comience al inicio de los procedimientos, es decir, cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real y efectiva"; "[...] se deberán adoptar las disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes, programas y políticas relativas al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias" (Declaración sobre Principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sostenible,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

aprobado por la XIX Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, desarrollada en Quito, Ecuador, los días 18, 19 y 20 de abril de 2018, p. 76).

Trigésimo. Que, la importancia de la participación ciudadana en el SEIA radica en el deber que genera para la autoridad, consistente en que ésta deberá considerar las observaciones presentadas por la comunidad y responder fundadamente a estas en la RCA, conforme ordena el artículo 83 de la Ley N° 19.300 y 91 del Reglamento del SEIA. En igual sentido, ha explicado el profesor Bermúdez que: “[...] *La importancia de la participación ciudadana en el SEIA se encuentra en el efecto jurídico que ésta produce, esto es, que la autoridad que evalúa se encuentre en el deber jurídico de considerar las observaciones que formularon los ciudadanos y luego hacerse cargo de ellas en la RCA*” (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. 2ª edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. p. 270).

Trigésimo primero. Que, de las normas precitadas aparece que la respuesta de la autoridad contenida en la RCA es lo sometido a examen en el denominado “régimen recursivo especial”, mediante una primera revisión en sede administrativa y una segunda fase, al conocer los Tribunales Ambientales de las reclamaciones judiciales.

Trigésimo segundo. Que, tal como el Tribunal ha razonado en las sentencias de las causas Rol R N° 34-2014 y R N° 139-2016, entre otras, se observa con claridad que el sistema recursivo especial en materia ambiental se construye, principalmente, en función del agotamiento de la vía administrativa. Lo anterior se traduce en la necesidad que los órganos allí establecidos - Director Ejecutivo del SEA o Comité de Ministros- se pronuncien sobre las reclamaciones interpuestas, ya sea por el titular o las personas naturales o jurídicas que hayan presentado sus observaciones, de forma previa a la intervención jurisdiccional sobre un determinado asunto. Esta interpretación ha sido además sostenida en la doctrina, en efecto, como ha explicado Alejandro Romero Seguel: “*Esta exigencia de reclamación administrativa previa puede ser examinada desde un fenómeno al*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que la doctrina procesal contemporánea viene prestando especial atención, relativo al deber de coherencia en el proceso civil. Conforme a esta orientación, es menester controlar si los que deducen el reclamo han actuado o no de conformidad a la Ley N° 19.300, que obliga a intentar instancias administrativas previas. Procediendo de ese modo se fortalece el principio de buena fe, al evitar una utilización abusiva del proceso judicial" (ROMERO SEGUEL, Alejandro. "Proceso Civil y Prejudicialidad Administrativa". *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*. 2014, Núm. 2, p. 377-400).

Trigésimo tercero. Que, por otra parte, resulta relevante destacar el rol del Comité de Ministros en la evaluación ambiental y reclamación administrativa. En efecto, el artículo 20 de la Ley N° 19.300 dispone en lo pertinente que: "*En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería [...]*", "*[...] la autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada [...]*", y que "*[...] la resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad"*. De esta norma es posible interpretar que el Comité de Ministros se encuentra facultado para resolver la reclamación interpuesta en contra de una resolución de calificación ambiental, pudiendo no solo rechazar el proyecto en cuestión, sino que también, conforme al inciso final del artículo precitado, establecer condiciones o exigencias para su realización.

Trigésimo cuarto. Que, de esta forma, el Comité de Ministros, goza de una competencia en sede de reclamación administrativa que le permitiría, en caso de que así lo decida, subsanar una eventual evaluación defectuosa o incompleta de los impactos presentes, ya sea -entre otras medidas- devolviendo o retrotrayendo la evaluación a la etapa que estime pertinente,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

o exigiendo los estudios necesarios para dilucidar, en este caso, las eventuales inquietudes no resueltas de la ciudadanía. De este modo, si hubo errores en la evaluación, éstos pueden ser corregidos en sede administrativa. Reafirma este razonamiento lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Suprema, la que ha sostenido que: “[...] *El Comité de Ministros [...] se encuentra facultado, [...], para conocer de la reclamación interpuesta en contra de la resolución que 'rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental' y, además, se le otorga competencia no sólo para rechazar el proyecto materia del respectivo estudio sino que también, [...], para establecer condiciones o exigencias al mismo*” (Corte Suprema, Rol N° 6563-2013, de 17 de enero de 2014, c. 16).

Trigésimo quinto. Que, en consecuencia, una lectura orgánica y sistémica de las competencias de los Tribunales Ambientales, en el contexto de la institucionalidad ambiental, se orienta a la coherencia del sistema y a evitar decisiones contradictorias. Lo anterior sucedería si la decisión sobre el fondo del asunto en estos autos resultara antagónica con lo que resolviera posteriormente el Comité de Ministros a propósito de la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300 sobre la cual debía pronunciarse.

Trigésimo sexto. Que, en este orden de ideas, teniendo en cuenta la consistencia del régimen recursivo en materia ambiental, ante eventuales errores subsanables contenidos en una RCA, y existiendo una vía recursiva especial a propósito de la evaluación ambiental, ésta debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Al respecto, es importante destacar la referencia contenida en el inciso final de dicho numeral a las reclamaciones de los números 5 y 6 del mismo artículo, donde se dispone que: “*En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido*”. Luego, los numerales 5 y 6 prescriben que el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Tribunal es competente para: "5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300 [...]. 6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley [...]". Estas normas revelan la prevalencia de las reclamaciones que ahí se señalan respecto de aquella que surge con motivo de la solicitud de invalidación.

Trigésimo séptimo. Que, por lo demás, así lo ha entendido la Corte Suprema, afirmando que: "[...] por lo expuesto resulta evidente que este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse acerca de la reclamación presentada a fs. 49, en la que expresamente se solicita la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental sin que antes se resuelva la que formuló el mismo reclamante ante el Comité de Ministros, pues exigencias de racionalidad, eficiencia, economía procesal y la naturaleza del contencioso administrativo de que se trata así lo requieren" (Corte Suprema, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014, c. 7). En dicho caso, incluso la reclamación judicial fue previa -en términos temporales- a la reclamación administrativa y, no obstante, en atención al régimen recursivo de la Ley N° 19.300 diseñado por el legislador ambiental, era necesario, a juicio de la Corte, que primeramente se pronunciara el Comité de Ministros y, de este modo, agotar la vía administrativa, para que fueran los tribunales de justicia quienes conocieran, en definitiva. Lo anterior se ve reflejado en el considerando quinto de la misma sentencia, según el cual "[...] el principio procedimental del orden consecutivo legal, indudablemente recogido por el legislador al establecer la competencia del Tribunal Ambiental, exige que el conocimiento de reclamaciones como la deducida en autos y como la interpuesta ante el Comité de Ministros por Sergio Isidoro Reiss Greenwood deba serlo conforme a un ordenamiento que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

permita concluir la tramitación del asunto de que se trata ante la judicatura, esto es, que entregue la decisión definitiva de la cuestión al órgano jurisdiccional y no a una autoridad administrativa, como acontecería en la especie de resolverse la reclamación ante el Comité de Ministros una vez fallados los recursos de casación sometidos al conocimiento de esta Corte" (Ibíd, c. 5).

Trigésimo octavo. Que, en este mismo sentido, recientemente la Corte Suprema ha señalado a propósito de la reclamación contemplada en el artículo 17 N° 8 su improcedencia respecto de aspectos conocidos en la Comisión de Evaluación y no modificados por el órgano administrativo revisor: *"En efecto, y como es evidente, en aquella parte en que el órgano administrativo revisó lo obrado por la Comisión Regional pertinente, sin innovar en los aspectos examinados, en los impactos identificados y en las medidas adoptadas por ella, no cabe admitir que se solicite ante los entes gubernativos la invalidación de lo obrado, pues, en esa parte, se ha agotado, efectivamente, la vía administrativa, completando, en lo que a ellos se refiere, la discusión, desde que los mismos fueron oportunamente evaluados en el procedimiento respectivo y examinada tal ponderación por el ente creado con tal finalidad"* (Corte Suprema, Rol N° 2653-2018, de 22 de octubre 2018, c. 15).

Trigésimo noveno. Que, por lo tanto, la interposición paralela de reclamaciones administrativas y judiciales puede resultar, eventualmente, en decisiones contradictorias, y con ello alimentar una innecesaria incertidumbre jurídica en el contencioso administrativo ambiental. Por esto, resuelta la reclamación PAC respecto del proyecto, que se funda en los mismos antecedentes que la solicitud de invalidación, cuyo rechazo origina estos autos, debe prevalecer la vía recursiva administrativa, pues con ello se respeta el orden consecutivo legal, valor fundamental del sistema jurídico vigente.

Cuadragésimo. Que, se desprende de los antecedentes que constan en los expedientes de evaluación ambiental, de reclamación administrativa y de invalidación asociados al

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

proyecto, que las decisiones adoptadas por la autoridad ambiental han sido objeto de diversos recursos y acciones, administrativos y jurisdiccionales, a saber, cuatro reclamaciones PAC, dos solicitudes de invalidación, habiendo sido interpuesta esta última el 6 de marzo de 2017, que es objeto, a su vez, de reclamación ante este Tribunal. Estas circunstancias serán determinantes para la correcta resolución del conflicto planteado, según se desarrollará a continuación.

Cuadragésimo primero. Que, del examen de los antecedentes de autos, de los expedientes de evaluación ambiental y de reclamación administrativa, se establecen los siguientes hechos. Primero, el 23 de enero de 2017, la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso dictó la RCA N° 16/2017, que calificó ambientalmente favorable el proyecto. Segundo, consta que en contra de dicho acto administrativo, el 6 de marzo de 2017, se presentó una solicitud de invalidación por parte de los reclamantes. En tercer término, paralelamente y con misma fecha, se presentó una reclamación administrativa por parte de don Cristián Eduardo Avilés Araya, quién también fue observante en el proceso de participación ciudadana, conforme con el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, para ser resuelta por el Comité de Ministros. Luego, consta que ambas acciones -solicitud de invalidación y reclamación PAC- fueron patrocinadas por don Alfredo Javier Nebreda Le Roy. En cuarto lugar, se establece en base a estos antecedentes que el 29 de septiembre de 2017, mediante la Resolución Exenta N° 332/2017, la Comisión de Evaluación resolvió declarar inadmisibile la citada solicitud de invalidación. En quinto lugar, que el Comité de Ministros, mediante la Resolución Exenta N° 1332/2017, de 30 de noviembre de 2017, resolvió rechazar el recurso de reclamación PAC. Finalmente, y en sexto lugar, se establece que el 23 de noviembre de 2017 se presentó ante este Tribunal -invocando el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600- la reclamación de autos en contra de la resolución que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación antes mencionada.

Cuadragésimo segundo. Que, como surge de los antecedentes relacionados en lo que precede, forzoso es concluir que en el presente caso los reclamantes solicitaron la invalidación de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la RCA N° 16/2017, en circunstancias que lo procedente era que estos hubieren participado en el proceso de participación ciudadana de la evaluación del proyecto y que, luego, hubieren reclamado de la decisión de la autoridad mediante la reclamación PAC, utilizando en consecuencia el régimen recursivo especial para impugnar las RCA. Refrenda la anotada conclusión la circunstancia de que los reclamantes no fundamentan ni presentan antecedentes que den cuenta de alguna imposibilidad concreta para haber presentado sus observaciones en la evaluación ambiental del proyecto. Como se explicó, la Ley N° 19.300 consagra la participación ciudadana como uno de los elementos principales en el SEIA, garantizando el acceso a la información relevante y permitiendo la presentación de las observaciones, obligando a la autoridad a su debida consideración.

Cuadragésimo tercero. Que, por último, cabe destacar que, si se desconociera la prevalencia del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300, se verían afectados diversos principios relacionados entre sí, en particular los de economía procesal, concentración, congruencia y seguridad jurídica. Como se ha señalado antes, la existencia de un régimen recursivo especial -que exige el agotamiento previo de la vía administrativa- responde a una determinada lógica institucional que, en el contexto del SEIA, apunta a una revisión administrativa con posibilidad de una revisión judicial posterior, cuestión que en el caso de autos no se produciría si se conociera el fondo del asunto. En este sentido, todos los principios mencionados exigen y refuerzan la idea de hacer prevalecer la vía específica antes que la general. La proliferación de vías recursivas paralelas -administrativas y judiciales- donde se discuten fundamentalmente las mismas pretensiones, contradice dichos principios.

Cuadragésimo cuarto. Que, adicionalmente, analizados los escritos de reclamación PAC y de solicitud de invalidación patrocinados por el abogado don Alfredo Javier Nebreda Le Roy, el Tribunal considera necesario destacar la conexión que existe entre ambas acciones en cuanto al fondo de sus alegaciones. En

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

efecto, revisado el texto de la reclamación PAC, es posible advertir que se formulan alegaciones fundadas en hechos y argumentos esencialmente idénticos a las contenidas en la solicitud de invalidación origen de la reclamación de autos, en particular aquellos relativos a la legalidad de la RCA N° 16/2017, en los siguientes aspectos: los efectos del dragado, los ruidos molestos provocados por el hincado de pilotes y un eventual fraccionamiento del proyecto. Finalmente, cabe mencionar que a diferencia de la reclamación PAC, la solicitud de invalidación y posterior reclamación de autos contemplan adicionalmente alegaciones relacionadas con las posibles emisiones atmosféricas del proyecto, asociadas a su fase de construcción y operación.

Cuadragésimo quinto. Que, por otra parte, en el expediente de evaluación ambiental del proyecto consta que presentaron observaciones en el proceso de participación ciudadana los ciudadanos: Andrés Badilla, Nielz Andrés Cortés Torrejón, Andrés León Cabrera, Cristián Avilés Araya, Jorge Inostroza Torres, Juana del Rosario Cataldo Veas. Luego, en el expediente de reclamación del proyecto aparece que presentaron reclamación PAC las personas: Andrés León Cabrera, Miguel Ángel Herrera González, Presidente del Sindicato de Pescadores Caleta Maitencillo, Pablo Andrés Manzo Salas, Sergio Hernán Cisternas Cisternas, Cristián Avilés Araya, Jaime Marchant Pacheco, Presidente de la Cooperativa de Pescadores y Buzos Mariscadores Alcatraz Ltda. de Ventas, Carlos Tapia Tapia y Osvaldo Báez Cisterna. De esta forma, se evidencia que los reclamantes de autos no figuran en el listado de las personas que concurrieron como reclamantes PAC durante el proceso de evaluación ambiental del proyecto. Asimismo, en el caso del ciudadano Cristián Eduardo Avilés Araya, aparece que fue parte tanto de la solicitud de invalidación, que fuera declarada inadmisibles dando origen a la reclamación de autos, como de una reclamación PAC, sin perjuicio de que no concurre como reclamante en esta instancia judicial.

Cuadragésimo sexto. Que, el Tribunal estima importante destacar que los criterios delineados precedentemente, se ven reforzados en el hecho que el reclamante PAC, quien también

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

solicitó la invalidación de la RCA en sede administrativa, no haya concurrido en conjunto con los reclamantes a impugnar la decisión de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso, reclamo que dio origen a la presente causa, sin afectar, por lo tanto, la tutela judicial efectiva sino, por el contrario, garantizándola al aclarar el correcto orden de los recursos.

Cuadragésimo séptimo. Que, a mayor abundamiento, cabe hacer presente que el Tribunal concuerda con lo señalado por la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso en la resolución reclamada, respecto a que “[...] *en ningún caso puede la solicitud de invalidación constituir la instancia para que las personas efectúen nuevas observaciones ciudadanas, pues el procedimiento administrativo especial contempla expresamente la oportunidad y la forma en que deben efectuarse*”. Como ya se explicó la participación de la comunidad se encuentra regulada en cuanto a su oportunidad y alcance, de manera que no corresponde presentar nuevas observaciones mediante una solicitud de invalidación.

Cuadragésimo octavo. Que, en consecuencia, la decisión de la Comisión de Evaluación de declarar inadmisibles las solicitudes de invalidación de los reclamantes se ajustó a derecho, en lo esencial y sin perjuicio de lo señalado en los considerandos noveno a vigésimo segundo, pues resulta improcedente e inconciliable la presentación de una solicitud de invalidación fundada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, con la vía recursiva especial del artículo 29 de la Ley N° 19.300. De igual forma, la presentación de una reclamación PAC en forma paralela a la solicitud de invalidación objeto de autos, cuyos contenidos revelan similares pretensiones, las cuales, en cuanto al fondo, fueron resueltas por el Comité de Ministros, a la luz de lo expuesto resulta inconciliable con el régimen recursivo especial contenido en la Ley N° 19.300. Por todos estos motivos se rechazará la reclamación interpuesta en autos como se indica en la parte resolutive de la presente sentencia.

Cuadragésimo noveno. Que, pese a que este Tribunal reconoce, en los considerandos vigésimo a vigésimo segundo,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

que los reclamantes fundaron su interés para efectos del control de admisibilidad de su solicitud de invalidación y, que en consecuencia la resolución reclamada yerra al respecto, dicho vicio no resulta esencial, pues de todas formas su solicitud debía ser rechazada atendida la existencia del régimen recursivo especial para reclamar de la RCA N° 16/2017. Por este motivo, resulta pertinente aplicar el principio de conservación del acto administrativo a este respecto.

IV. Sobre las demás alegaciones.

Quincuagésimo. Que, de acuerdo a lo concluido en el considerando cuadragésimo octavo de la sentencia, a propósito de la prevalencia del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones y defensas de las partes, por resultar incompatible con lo que se resolverá, en particular respecto de las alegaciones de fondo relativas a la legalidad de la RCA N° 16/2017.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 5, 6 y 8, 18 N° 7, 25, 27, 29 de la Ley N° 20.600; artículos 9, 10, 11, 11 bis, 20, 25 quinquies, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300; artículos 5° a 11, 69, 88 y 91 del D.S. N° 95/2001; artículos 21, 28, 30, 31 y 53 de la Ley N° 19.880; artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República; y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **RECHAZAR** la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 332/2017, de 29 de septiembre de 2017, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso;
2. **No se condena en costas** a la parte vencida, por haber tenido motivo plausible para litigar.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Pronunciada con el voto en contra del Ministro Sabando, quien estuvo por acoger la reclamación por las consideraciones siguientes:

1) El objeto del presente proceso es revisar la legalidad de la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la RCA N° 16/2017, decisión en contra de la cual los reclamantes interpusieron la acción contemplada en el numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600.

2) Si bien en la sentencia se considera que los reclamantes cuentan con legitimación activa para reclamar respecto de la resolución que declaró inadmisibles sus solicitudes de invalidación, se rechaza la reclamación en atención a la prevalencia del denominado "régimen recursivo especial" de la Ley N° 19.300, sobre el "régimen de impugnación general" dado por la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

3) Este Ministro considera que para resolver esta cuestión resulta necesario razonar acerca de la naturaleza tanto de la solicitud de invalidación como de la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300.

4) En el caso de la solicitud de invalidación, ésta se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuerpo legal que dispone en sus incisos primero y final que: *"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. [...] El acto invalidatorio será siempre impugnante ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario"*.

5) De esta norma, se desprende que la invalidación consiste en una potestad/deber de la autoridad administrativa que puede ejercer de propia iniciativa o previa solicitud de parte, para invalidar actos que sean contrarios a derecho, vale decir, se trata de un control de legalidad y no de mérito, oportunidad o conveniencia. De igual forma, se colige de la norma citada la existencia de dos limitaciones, la primera, que se contemple

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la audiencia del interesado y, la segunda, que se ejerza la potestad invalidatoria dentro de dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Finalmente, se desprende que el acto invalidatorio se encuentra sujeto a revisión judicial.

6) Ahora bien, constituye una de las competencias de este Tribunal, de conformidad al numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600: *"Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental"*. Agrega esta norma que: *"Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos"*.

7) De lo dispuesto en el artículo citado, aparece que la revisión judicial a que hace referencia el inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880, inicialmente restringida al acto invalidatorio, en materia ambiental procede respecto de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación de manera amplia, comprendiendo tanto el acto invalidatorio como cualquier otra forma de término de dicho procedimiento. Además, se desprende que la invalidación se encuentra sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo.

8) La interpretación realizada por este Ministro ha sido sostenida también en la doctrina. En efecto, el profesor Bermúdez ha explicado que: *"la invalidación se define como la decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razones de su ilegalidad"*, agregando que *"no existen dudas que la Administración cuenta con potestad invalidatoria"*, que *"la potestad invalidatoria se encuentra limitada por un plazo de 2 años para dictar el acto de contrario imperio"*, *"la causa de*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la invalidación es que el acto sea contrario a Derecho. Ello permite distinguirla de la revocación”, “la ley dispone que para el ejercicio de la potestad invalidatoria debe oírse siempre al interesado”, y “éste es siempre impugnabile ante los tribunales” (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2011. p. 139).

9) Por otro lado, tratándose de la reclamación de una resolución de calificación ambiental, esto es el denominado “régimen recursivo especial”, su regulación se encuentra contenida en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, además de la hipótesis de revisión excepcional del artículo 25 quinquies del mismo cuerpo legal. En el presente caso, el análisis se centra en la acción prevista en el artículo 29 de la ley en comento.

10) El artículo 29 de la Ley N° 19.300 dispone en lo pertinente que: *“Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto. El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”.*

11) Para este Ministro, el artículo en análisis constituye una materialización del principio de participación, pues faculta a cualquier persona, natural o jurídica, para formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental en proceso de evaluación, permitiendo no sólo la denuncia de eventuales vicios de legalidad, sino que también la posibilidad cierta de influir, representar aspectos de todos tipo y, en general, participar en la evaluación ambiental, relevando aspectos que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

deberán ser abordados por el titular y resueltos de manera fundada por el Servicio de Evaluación Ambiental. Luego, en caso de que las observaciones formuladas no hubieren sido debidamente consideradas, las personas que las presentaron se encuentran legitimadas activamente para presentar recurso de reclamación de acuerdo al artículo 20 de la Ley N° 19.300. Es así como esta acción comprende no sólo aspectos de legalidad, a diferencia de la solicitud de invalidación, sino que también el amplio espectro de materias que los participantes han representado en el proceso de evaluación, las que deben haber sido debidamente consideradas y a cuyo respecto la autoridad debe responder fundadamente.

12) En este mismo sentido, se ha sostenido en la doctrina que: *"El art. 29 inc. 4° LBGMA dispone un recurso administrativo especial a favor de cualquier persona natural o jurídica que hubiere participado del SEIA respecto de un EIA y que considere que sus observaciones no fueron debidamente consideradas en la resolución de calificación ambiental. En su versión original el objeto de este recurso administrativo no era la nulidad de la RCA, sino que su simple enmienda, en el sentido de la debida consideración o ponderación de las observaciones provenientes de la participación ciudadana. Hoy día, con la modificación introducida a la LBGMA y la nueva versión del RSEIA, es posible afirmar que la falta de consideración de las observaciones ciudadanas afectarán los fundamentos o motivos de la RCA, por lo que de acogerse éste, la resolución deberá ser invalidada total o parcialmente"* (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014. p. 322-323).

13) La revisión judicial de la resolución que resuelve la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300, se encuentra establecida en numeral 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 como una de las competencias de este Tribunal, correspondiendo a esta sede: *"Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación"*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley". De esta forma, las personas naturales o jurídicas que efectuaron observaciones en el proceso de participación ciudadana y que, luego, interpusieron la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300, se encuentran legitimados para requerir la revisión judicial de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva su recurso administrativo.

14) Respecto de la relación entre la solicitud de invalidación y la acción de reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300, resulta relevante lo prescrito en el inciso final del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, el cual dispone que: *"En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido".* De la lectura de este inciso aparece que constituye una norma de clausura, que impide al titular y a las personas que han presentado observaciones en el proceso de participación ciudadana solicitar, además, la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental.

15) De lo razonado en los considerandos anteriores se concluye que la situación de los solicitantes de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 es diversa de aquella de los reclamantes del artículo 29 de la Ley N° 19.300. En efecto, mientras que la solicitud de invalidación de los actos de la administración puede ser presentada por toda persona que tenga interés, la acción de reclamación del artículo 29 puede ser ejercida sólo por aquellas personas que han presentado observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental. En este sentido, resulta claro que estos últimos reclamantes no pueden solicitar, además, la invalidación de la resolución de calificación ambiental, pues ello implicaría una doble revisión del mismo acto.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

16) Lo aseverado en esta disidencia encuentra también sustento jurisprudencial, pues la Corte Suprema ha sostenido, refiriéndose al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que: "La importancia de la normativa trascrita radica en que su interpretación sistémica permite sostener que los sujetos que toman parte en la evaluación ambiental del proyecto, esto es, el titular y terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en la normativa especial, por lo que para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental deben estarse al ejercicio de las referidas acciones dentro de los acotados plazos previstos en las normas respectivas [...], cuestión que se justifica en atención a que aquellos son partes activas del procedimiento ambiental, por lo que están al tanto de su existencia y progreso, así han tenido la posibilidad de interiorizarse del contenido de la Declaración o el Estudio de Impacto Ambiental, sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, los permisos sectoriales y, finalmente, las condiciones o exigencias impuestas por la autoridad que lo califica favorablemente. Justamente, es esta circunstancia la que motiva su exclusión de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que de aceptarse la procedencia del uso de esta herramienta jurídica, se permitiría una doble revisión de legalidad de la Resolución de Calificación Ambiental, circunstancia que haría estéril la previsión de los procedimientos específicos regulados en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600, toda vez que siempre podría el sujeto reclamar la ilegalidad del acto dentro del plazo previsto en el mencionado artículo 53, por lo que no existiría incentivo para usar las vías específicas de invalidación relacionada (sic) con plazos bastante más acotados. Distinta es la situación de terceros absolutos que son afectados por el proyecto evaluado ambientalmente, toda vez que aquellos, en atención a que no participan en el proceso de evaluación ambiental, no pueden hacer uso de los recursos y reclamaciones especiales previstos en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600 en relación a los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, razón por la que aquellos solo pueden solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, otorgándoseles la posibilidad de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

reclamar ante los tribunales ambientales de la decisión de la autoridad, a través de la reclamación prevista en el numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600" (Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017, c. 6).

17) En el mismo sentido, lo aseverado por este Ministro también se ha sostenido en la doctrina, explicándose que: *"En definitiva, según la jurisprudencia ambiental dominante, tiene plena aplicación el principio de la prevalencia del sistema recursivo especial de la Ley N° 19.300 por sobre la vía general de reclamación del artículo 17 N° 8 de la LTA, lo que se traduce en dos consecuencias fundamentales: i) Los terceros que no participaron del procedimiento de evaluación ambiental son los únicos que pueden solicitar la invalidación de la RCA y reclamar conforme al artículo 17 N° 8 de la LTA, ya que es la única vía con la que cuentan para impugnar la RCA, estando excluida esta posibilidad para los titulares de los proyectos y los terceros que hicieron observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental y, ii) Si los reclamantes del artículo 17 N° 8 dedujeron simultáneamente los recursos administrativos de la Ley N° 19.300 en contra de la RCA, el Tribunal Ambiental deberá abstenerse de conocer el fondo del asunto, debiendo rechazar la reclamación" (POKLEPOVIC, Iván. "Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA". Revista de derecho ambiental. 2017, año VI, núm. 8. p. 37-38).*

18) En el presente caso, del examen del recurso de reclamación interpuesto en sede administrativa en contra de la RCA N° 16/2017 y de la solicitud de invalidación, aparece que sólo tres de los cincuenta y cinco solicitantes de invalidación presentaron, además, reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300. En efecto, figuran en ambas calidades los señores Christian Eduardo Avilés Araya, Miguel Ángel Herrera González y Sergio Hernán Cisternas Cisternas. No obstante, los otros cincuenta y dos solicitantes de invalidación no interpusieron el mentado recurso de reclamación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

19) De lo expuesto, es posible concluir que los señores Christian Eduardo Avilés Araya, Miguel Ángel Herrera González y Sergio Hernán Cisternas Cisternas no se encontraban habilitados para solicitar la invalidación de la RCA N° 16/2017, de acuerdo a lo prescrito en el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

20) Ahora bien, respecto de los demás solicitantes resulta claro que se trata de terceros absolutos, de manera que se encontraban plenamente habilitados para solicitar la invalidación de la RCA N° 16/2017, pues no podían hacer uso de la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300 y, por lo tanto, la única vía de impugnación de que disponían era la solicitud de invalidación y posterior reclamación judicial en esta sede, respecto de la resolución que puso término al procedimiento administrativo de invalidación.

21) Adicionalmente, corresponde hacer presente que, en este caso, no podrían existir decisiones contradictorias, pues lo discutido en estos autos es solamente la legalidad de la resolución que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de los reclamantes. De igual forma, no consta en autos que la solicitud de invalidación presentada por los reclamantes y la reclamación interpuesta de acuerdo al artículo 29 de la Ley N° 19.300 versen sobre las mismas materias, cuestión que necesariamente depende de un examen de fondo y no de admisibilidad.

22) Por lo razonado precedentemente, es que este Ministro es del parecer que corresponde acoger la reclamación de autos y ordenar que se declare admisible la solicitud de invalidación interpuesta.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 169-2017



Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental,
integrado por los Ministros señor Alejandro Ruiz Fabres,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Presidente (S), señor Felipe Sabando Del Castillo y señora Ximena Insunza Corvalán. No firman los Ministros señor Felipe Sabando Del Castillo y señora Ximena Insunza Corvalán, no obstante haber ambos concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente el primero y por haber cesado en sus funciones la segunda.

Redactó la sentencia la Ministra señora Ximena Insunza Corvalán y la disidencia su autor.

En Santiago, a catorce de junio de dos mil diecinueve, autorizó el Secretario del Tribunal, señor Luis Prieto Prades, notificando por el estado diario la resolución precedente.

