

Santiago, doce de marzo de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos Rol N° 8.737-2018, caratulados "*Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental*", el Servicio reclamado y Minera Invierno S.A. en calidad de tercero interesado, dedujeron, de manera independiente, recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia de veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, dictada por el Segundo Tribunal Ambiental, que acogió la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, dejando sin efecto las Resoluciones Exentas N° 1.193/16, 941/16 y 1.384/15, dictadas por el órgano reclamado.

En la especie, doña Ana Pilar Stipicic Escauriaza interpuso el reclamo en contra de los actos ya indicados, que inciden en la calificación ambiental del proyecto "Mina Invierno", cuya finalidad es la extracción de carbón a cielo abierto, emplazado en la Estancia Invierno, 130 kilómetros al norte de Punta Arenas, y cuyo titular es Minera Invierno S.A.

Explica la reclamante que, el 18 de enero de 2010, el proyecto fue ingresado ante el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante "SEA") a través de un estudio de impacto ambiental (en adelante "EIA"). Durante el procedimiento de calificación se detectó como impacto



potencial la emisión de material particulado sedimentable (MPS) y su eventual depósito en predios vecinos, debido a la excavación, carga y descarga de carbón, y la erosión del viento sobre pilas de acopio. En función de aquello, se midió la línea de base en tres puntos distintos y, en la Adenda N° 3, el titular informó cuál sería el incremento máximo que generaría el proyecto, según el resultado arrojado por una modelación, afirmando que la operación de la mina no causaría efectos significativos pues el total de MPS no excedería los parámetros establecidos en la norma de referencia de la Confederación Suiza, utilizada en ausencia de reglamentación interna.

Refiere que, en dicho contexto, el 21 de febrero de 2011 el SEA emitió la RCA N° 25 de 2011 que calificó favorablemente el proyecto, dejando constancia que éste no produciría efectos significativos en cuanto a la emisión de MPS, por lo que no requería la implementación de medidas de mitigación.

Indica que, sin embargo, luego de ser acogidas parcialmente las reclamaciones interpuestas por terceros interesados, el 15 de noviembre de 2011 se dictaron las Resoluciones Exentas N° 859 y 860, que modificaron la RCA N° 25, imponiendo al titular la obligación de verificar los niveles de MPS durante la ejecución del proyecto en praderas y estancias vecinas, de manera de garantizar que



éste se comportase según lo indicado en el proceso de evaluación ambiental, de acuerdo con la tabla que se expresa en dichos actos, que contiene la enumeración de los receptores (vecinos), la identificación de los mismos, la concentración mensual de MPS (expresada en $\text{mg}/\text{m}^2 \cdot \text{día}$), y la concentración anual bajo la misma fórmula, siempre expresando el valor de aporte o incremento por el proyecto, sin mención al valor de base. Además, los actos disponen que, en función de los resultados, la autoridad ambiental exigirá al titular las medidas de control de MPS adicionales a las establecidas en la RCA, según corresponda, tales como el aumento en la frecuencia de humectación, la estabilización de caminos e instalación de mallas "Raschel".

Precisa que, el 20 de marzo de 2015, el titular solicitó la aclaración, rectificación o enmienda de las Resoluciones Exentas N° 859 y 860, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley N° 19.880. Fundó tal pretensión en la existencia de error en los valores contenidos en la tabla antes detallada, ya que ellos no corresponden a "límites de cumplimiento" contenidos en la RCA, sino a "incrementos máximos" de concentración de MPS en los predios vecinos. De esta forma, debe entenderse que las estaciones monitoras son incapaces de medir, por sí solas, el nivel de aporte del proyecto, sino que se limitan



a registrar el total de MPS en un lugar y momento determinado. Por ello, Minera Invierno pidió que se aclarase que tales valores de referencia no constituyen "valores de cumplimiento", sino que se trata de los incrementos máximos que el proyecto adicionaría sobre una situación existente, cuyo resultado final da como resultado el cumplimiento de la norma de referencia suiza.

Agrega que, el 15 de octubre de 2015, el SEA dictó la Resolución Exenta N° 1.384 que acogió la aclaración, rectificación o enmienda, expresando que la finalidad de la verificación periódica (monitoreo) de depósito de MPS consiste en *"garantizar que la proyección de impacto por MPS, derivada de las actividades constructivas y operacionales de Mina Invierno, no superen los límites establecidos en la norma suiza de referencia, a saber, concentración media aritmética anual de 200 mg/m²*día"*. Aclara, acto seguido, que los datos contenidos en la tabla corresponden a los incrementos máximos proyectados, manteniendo la obligación de adoptar las medidas adicionales en función de los resultados.

Esgrime que, en tales circunstancias, el 3 de marzo de 2016 la reclamante doña Ana Stipicic Escauriaza solicitó la invalidación administrativa de la Resolución Exenta N° 1.384, alegando que a través de aquel acto se realizó una verdadera modificación de fondo a la RCA y sus posteriores



modificaciones, al haber alterado los parámetros de emisión de MPS. De esta forma, plantea que la aclaración, rectificación o enmienda de la resolución no era el medio idóneo para introducir modificaciones, produciéndose, entonces, un ejercicio abusivo de las atribuciones que la ley confiere al Servicio.

Arguye que el SEA, el 12 de agosto de 2016, dictó la Resolución Exenta N° 941, que rechazó la solicitud de invalidación. Posteriormente, el 17 de octubre de 2016, el mismo Servicio dictó la resolución N° 1.193, que declaró inadmisibles el recurso de reposición presentado por Ana Stipicic en contra de la Resolución Exenta N° 941, bajo el entendido que la invalidación no es un recurso sino una potestad de la Administración, pudiendo ser ejercida previa instancia del administrado, pero, cualquiera sea el caso, en contra de la decisión administrativa que la rechaza no procede recurso alguno.

En la reclamación judicial, ingresada ante el Segundo Tribunal Ambiental el 7 de diciembre de 2016, doña Ana Stipicic aclaró, como cuestión preliminar, que la reclamación se dirige en contra de los siguientes actos: (i) La Resolución Exenta N° 1.193, que declaró inadmisibles el recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 941; y, (ii) la Resolución Exenta N° 1.384, que acogió



la solicitud de aclaración, rectificación o enmienda respecto de las Resoluciones Exentas N° 859 y 860.

Alegó la concurrencia de cuatro motivos de ilegalidad en los actos antes identificados. A saber:

a) Haber infringido lo dispuesto en los artículos 4, 15, 53 y 54 de la Ley N° 19.880 y el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, por cuanto el recurso de reposición presentado por la actora y declarado inadmisibile por el reclamado era plenamente procedente. De esta manera, postula que se ha atentado en contra del principio de impugnabilidad de los actos administrativos, ignorándose que la posibilidad de reclamar del acto que deniega la invalidación no deriva de la Ley N° 19.880 sino directamente del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, y omitiéndose que el primero de aquellos cuerpos normativos faculta al administrado para agotar la vía administrativa antes de acudir a sede jurisdiccional.

b) Haber concluido erradamente que la improcedencia del recurso de reposición se relacionaba con la naturaleza supuestamente aclaratoria de la resolución cuya invalidación se pretendía, pues el acto solicitado reponer es directamente aquel que rechazó la invalidación y no



el que acogió la solicitud de aclaración, postulando, acto seguido, que a través de este último se efectuó una verdadera modificación del proyecto, según se dirá más adelante.

c) Haber afirmado incorrectamente que la potestad invalidatoria es de discrecionalidad absoluta, en circunstancias que no es ese el sentido correcto en que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 utiliza la expresión "podrá", siendo indesmentible que, ante la constatación de un vicio de legalidad, la Administración debe proceder a la invalidación por expreso mandato contemplado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

d) Haber rechazado la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.384 de 2015 a pesar de que este acto acogió una petición de aclaración manifiestamente improcedente, al alejarse de los límites previstos en el artículo 182 del Código de Procedimiento Civil para tal institución, aplicando para ello, además, una norma de referencia (de la Confederación Suiza) cuyos requisitos de asimilación no fueron probados, según lo exigen los artículos 6 y 7 del Decreto Supremo N° 95 de 2001



del Ministerio Secretaría General de la
Presidencia.

Por todo lo anterior, solicitó acoger a tramitación la reclamación interpuesta en contra de la Resolución N° 1.193 de 2016 y, en definitiva, dejarla sin efecto, invalidando la Resolución Exenta N° 1.384 de 2015 que acogió el recurso de aclaración, rectificación y enmienda presentado por el titular en contra de las RCA N° 859/11 y 860/11.

Conferido traslado al Servicio reclamado, éste formuló las siguientes alegaciones o defensas: (i) La improcedencia del recurso de reposición en contra de la resolución que se pronuncia sobre una solicitud de aclaración, rectificación o enmienda, al no tratarse de un acto que resuelva una cuestión de derecho o emita una decisión de fondo; (ii) La improcedencia de la acción de reclamación del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, al haberse incoado fuera del plazo de 30 días que prescribe la misma norma; (iii) La ausencia de ilegalidad en el acto aclaratorio que se pretendía invalidar; (iv) La pertinencia de haber aplicado la norma de referencia de la Confederación Suiza por haberse hecho referencia a ella en el procedimiento de evaluación ya afinado; y, (v) La ausencia de perjuicio para el reclamante, pues la autoridad llamada a interpretar la RCA del proyecto es la misma competente para aclararla. Por



todo lo anterior, instó por el rechazo del reclamo en todas sus partes.

Dentro del procedimiento seguido ante el Segundo Tribunal Ambiental, compareció la titular del proyecto en cuestión, Minera Invierno S.A., compartiendo los argumentos esgrimidos por el Servicio, y ahondando en la ausencia de ilegalidad del acto reclamado.

En la sentencia recurrida, el Segundo Tribunal Ambiental emitió pronunciamiento, primeramente, respecto del plazo para solicitar la invalidación que permite reclamar judicialmente conforme al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. En este aspecto, concluyó que el plazo de 30 días contemplado en aquella norma dice relación con la interposición de la acción judicial, mas no con la solicitud administrativa de invalidación, pretensión que debe ser ejercida dentro del término de dos años previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, requisito temporal que, en la especie, la reclamante cumplió.

Acto seguido, en lo que dice relación con la procedencia del recurso de reposición administrativo interpuesto por la reclamante en contra de la resolución que denegó la invalidación que ella pretendía, los jueces recurridos difieren del parecer del Servicio, afirmando que el acto que rechaza la petición de invalidación determina la imposibilidad de continuar con el procedimiento



administrativo respectivo, satisfaciendo los presupuestos de hecho exigidos para su impugnabilidad en el artículo 15, inciso 2°, de la Ley N° 19.880.

Finalmente, en cuanto al fondo del asunto, en síntesis estimaron pertinente emitir pronunciamiento sobre la procedencia de la invalidación solicitada por la administrada, aun cuando la reclamación judicial se haya dirigido formalmente en contra de la resolución que declaró inadmisibles la reposición administrativa, citando jurisprudencia de esta Corte que les impone tal deber. Hecho lo anterior, los juzgadores concluyeron que la Resolución Exenta N° 1.384 de 2015 excedió los límites de la aclaración, rectificación o enmienda, modificando sustancialmente la RCA en dos aspectos: (i) Las Resoluciones Exentas N° 859 y 860 establecieron la obligación del titular de no superar el valor base más el aporte del proyecto, en tanto que la Resolución Exenta N° 1.384 determinó que el titular no puede superar el límite de la norma de la Confederación Suiza; y, (ii) Las medidas adicionales establecidas en las Resoluciones Exentas N° 859 y 860 estaban supeditadas a la superación de la tabla de incrementos máximos, mientras que la Resolución Exenta N° 1.384 las vincula con la superación de la norma de la Confederación Suiza.



Por ello, previa verificación de la ilegalidad del acto reclamado, el tribunal de instancia acogió con costas la reclamación, dejando sin efecto las Resoluciones Exentas N° 1.193 de 2016, 941 de 2016 y 1.384 de 2015, todas dictadas por el Director del Servicio de Evaluación Ambiental.

Respecto de esta decisión, tanto el reclamado como el tercero coadyuvante dedujeron, de forma independiente, recursos de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN LA FORMA INTERPUESTO POR EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL:

PRIMERO: Que el arbitrio de nulidad formal sostiene que la sentencia impugnada ha incurrido en la causal especial prevista en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, pues los jueces de la instancia habrían infringido el principio lógico de la "razón suficiente" en tres aspectos de la sentencia: a) al determinar la ilegalidad de la Resolución Exenta N° 1.384, insistiendo, el recurrente, que su contenido no es diverso al que tenían las Resoluciones N° 859 y 860; b) al concluir que la Resolución Exenta N° 1.384 habría aumentado el valor límite para la implementación de las medidas de control adicionales, en circunstancias que ellas siguen supeditadas a la superación



de los valores contemplados en la tabla respectiva más la línea de base; y, c) al entender que la Resolución Exenta N° 1.384 ha aplicado erróneamente la norma de referencia de la Confederación Suiza estableciendo un límite de emisión, calidad que no posee el cuerpo normativo comparado antes indicado.

SEGUNDO: Que, para determinar la procedencia del argumento en que se sustenta la impugnación pretendida por la recurrente es preciso recordar que el artículo 26, inciso 3°, de la Ley N° 20.600 indica que procederá el recurso de casación, además de ciertas causales generales *"...cuando en la sentencia definitiva se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica"*, invocándose, en la especie, ésta segunda categoría de yerro en el arbitrio en análisis.

TERCERO: Que, en concreto, el arbitrio en análisis propone que los jueces del grado han errado en la valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, situación que derivó en el arribo a tres conclusiones inexactas: (i) Que la Resolución Exenta N° 1.384 es ilegal; (2) que la Resolución Exenta N° 1.384 aumentó el valor límite para la implementación de las



medidas de control; y, (3) que la Resolución Exenta N° 1.384 aplicó erróneamente la norma de referencia de la Confederación Suiza estableciendo un límite de emisión.

CUARTO: Que, como se puede apreciar, los tres aspectos cuestionados por el actor no guardan relación con el establecimiento de los hechos de la causa, sino que se vinculan con las conclusiones jurídicas a las que arribó el tribunal, ya sea contrastando la Resolución Exenta N° 1.384 con la legislación vigente o interpretando los instrumentos de calificación del proyecto. Por ello, cualquiera sea la opinión que se tenga respecto de la corrección de estas conclusiones, no puede estimarse que han sido fruto del proceso racional de valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica pues, valga la pena insistir, éste se circunscribe al establecimiento de las circunstancias fácticas del caso sometido a la decisión del tribunal, pero nada tiene que ver con el razonamiento jurídico que le sucede.

QUINTO: Que, en estas condiciones, resulta evidente que el vicio denunciado no concurre en la especie, al no configurarse los requisitos exigidos por la causal de casación formal planteada por la reclamada, por lo que este arbitrio no podrá prosperar.

II.- EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN LA FORMA INTERPUESTO POR MINERA INVIERNO S.A. :



SEXTO: Que el arbitrio de nulidad formal incoado por el tercero coadyuvante se sustenta, en primer lugar, en la configuración de la causal contemplada en el artículo 768 N° 1 del Código de Procedimiento Civil, esto es la incompetencia del tribunal, explicando la recurrente que el Tribunal Ambiental ha invadido las competencias de la Dirección Ejecutiva del SEA al avocarse a decidir una solicitud de aclaración administrativa, en circunstancias que su competencia se limitaba a determinar la legalidad de la Resolución Exenta N° 1.384, de manera tal que, habiendo concluido en su ilegalidad, debió ordenar al Servicio proceder a la invalidación, pero no invalidarla directamente.

SÉPTIMO: Que, en un segundo orden de ideas, la recurrente esgrime configurada la causal de casación formal establecida en el artículo 768 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, al haber sido dada la sentencia incurriendo en ultrapetita, por cuanto al Tribunal Ambiental le fue solicitado "dejar sin efecto" la Resolución Exenta N° 1.193 y "ordenar" invalidar la Resolución Exenta N° 1.384, ámbito que fue evidentemente sobrepasado por los juzgadores al dejar sin efecto ambos actos y, además, la Resolución Exenta N° 941.

OCTAVO: Que, en cuanto a la primera causal esgrimida, yerra el recurrente al afirmar que el Tribunal Ambiental ha



acogido o rechazado la solicitud de aclaración del titular del proyecto invadiendo una potestad administrativa. Muy por el contrario, el razonamiento contenido en la sentencia impugnada, particularmente en su motivo 34°, se orienta a establecer la ilegalidad del actuar del órgano administrativo reclamado, concluyendo que lo decidido por éste constituye una modificación sustancial de la calificación ambiental del proyecto. Dicho de otro modo, los jueces de instancia no analizaron la plausibilidad o corrección de los argumentos del titular solicitante de aclaración, así como tampoco su adecuación a la necesaria protección de algún componente medioambiental, sino que se limitaron a verificar que la vía utilizada para ello no fue la correcta. Así, esta causal de nulidad formal no podrá tenerse por configurada.

NOVENO: Que igual suerte ha de correr el segundo motivo esgrimido en el arbitrio, puesto que esta Corte Suprema ha indicado pretéritamente que el principio de impugnabilidad del quehacer administrativo -que posee consagración normativa en el artículo 15 de la Ley N° 19.880- en su recta aplicación torna *"indiferente que la impugnación se dirija contra el acto administrativo que resuelve el recurso administrativo, el acto original objeto de dicho reclamo, o contra ambos a la vez, entendiéndose por lo tanto que el juez que conoce de la acción resolverá*



el asunto de fondo referido al acto administrativo original" (SCS de 30 de junio de 2010, rol N° 7.412-2008), garantizando con ello el derecho del administrado a obtener la revisión de la sujeción a derecho del obrar administrativo.

DÉCIMO: Que, en consonancia con lo expresado en los motivos precedentes, habiéndose descartado la concurrencia de las dos causales en que fue sustentado, el arbitrio de nulidad formal interpuesto por Minera Invierno S.A. no podrá prosperar.

III. EN CUANTO LOS RECURSOS DE CASACIÓN EN EL FONDO INTERPUESTOS TANTO POR EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL COMO POR MINERA INVIERNO S.A.

UNDÉCIMO: Que, en los párrafos venideros, se analizará en conjunto un argumento que comparten los dos recursos de nulidad sustancial identificados en el enunciado. En efecto, tanto el Servicio de Evaluación Ambiental como Minera Invierno S.A. han denunciado que el Tribunal Ambiental infringió en su decisión lo dispuesto en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 53 de la Ley N° 19.880, yerro que se cometería al haber calificado la invalidación como "propia", y computado erróneamente el plazo legal para el ejercicio de tal potestad.



DUODÉCIMO: Que, como se puede apreciar, lo alegado por las recurrentes obliga a analizar, primeramente, cuál es la real naturaleza de la invalidación a la cual se refiere el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 para, luego, dilucidar el término legal de que disponen los particulares para solicitar a la Administración el ejercicio de dicha potestad.

DÉCIMO TERCERO: Que, en el artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, se establece una acción ante el Tribunal Ambiental, dirigida en contra de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. A primera vista, podría sostenerse que se trata simplemente del traslado de la acción que contempla el artículo 53 de la Ley N°19.880 sobre Procedimiento Administrativo para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria; acción que sólo procede cuando la Administración invalida, mas no cuando se niega a ello, por cuanto la invalidación es una facultad de la Administración en caso de estimar que un acto suyo se encuentra viciado de ilegalidad, pero no constituye un recurso. Sería entonces, a priori, una acción del afectado por la invalidación, que se interpondría ante el Tribunal Ambiental y no ante la justicia ordinaria como señala el artículo 53, ya citado.



DÉCIMO CUARTO: Que esta interpretación, sin embargo, se contradice con la historia de la ley, puesto que lo que el legislador ha querido es dotar a terceros afectados por el acto y que no han sido parte en el procedimiento administrativo respectivo de un verdadero recurso. Si bien la ley no debió utilizar el término "invalidación" para referirse a este recurso, pues se presta a confusión atendido lo señalado en el párrafo anterior, no es menos cierto que la intención fue establecer un mecanismo procesal destinado no sólo al afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada.

Se trata, entonces, de un recurso diferente a la invalidación establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, circunstancia que, por lo demás, concuerda con lo dispuesto en el inciso final del propio artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, que dispone que en los casos que indica "*no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 18.880*", mención que sólo se justifica tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso primero, del mismo número.

DÉCIMO QUINTO: Que la confusión por la utilización del término "invalidación" para establecer un recurso proviene del hecho de siempre haberse sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso y que, como tal, la



Administración puede, si lo estima conveniente, dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico. La posibilidad de recurrir ante un tribunal sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación cuando ella se produce, pero no cuando, habiendo sido solicitada, no se accede a ella. Sobre esto no hay discusión ni en la doctrina, ni en la ley, ni en la jurisprudencia judicial ni de la Contraloría General de la República.

En la historia de la Ley N° 20.600 aparecen en las actas diversas intervenciones del profesor Luis Cordero que es útil traer a colación. Así, en página 414, se señala que expresó que la Comisión Técnica acogió como sugerencia *"admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa"*. En página 415, refiriéndose a los tribunales ambientales: *"...y, en segundo lugar, mediante la competencia residual que permite invalidar actos administrativos,"*; al final del párrafo, refiriéndose a las municipalidades: *"...resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental..."*. En página



443: "En relación al numeral 9, precisó que la Comisión Técnica trabajó en el entendido de que lo que se impugna es el pronunciamiento que acoge o rechaza una solicitud de invalidación". Página 448, refiriéndose a reunión de la Comisión Técnica: "En el seno de esa reunión se acordó proponer que los tribunales ambientales tengan competencia para conocer de las reclamaciones recaídas en las solicitudes de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental".

Como se ve, el legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso para evitar confusiones, pero no lo hizo. Se trata de la misma confusión que se presenta en diversas instituciones del Derecho Administrativo, como por ejemplo con el término "concesión", que se utiliza indistintamente para referirse al contrato de concesión de servicio público, como al acto unilateral de concesión de un bien nacional de uso público.

DÉCIMO SEXTO: Que, dilucidado lo anterior, es necesario entonces distinguir, por una parte, entre este recurso que ya ha sido con anterioridad denominado por esta Corte como "invalidación impropia" (SCS Roles N°11.512-2015, 16.263-2015 y 44326-2017) y la invalidación propiamente tal. Esta última siempre es procedente, esto es, la Administración, en el plazo de dos años y de acuerdo con el artículo 53 de la Ley N°19.880, podrá siempre, de



oficio o a petición de parte, "invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado". Si es a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si invalida, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53 ya citado.

La diferencia está en que aquí el recurso no es ante "los Tribunales de Justicia" como prescribe el artículo 53, sino ante el Tribunal Ambiental, atendida la competencia que le señala el artículo 17 N° 8, y en el plazo de 30 días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación "normal" es el plazo y el tribunal competente.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en cuanto a la otra invalidación, la invalidación recurso o "invalidación impropia", ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental, ante el Tribunal Ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, del mismo modo que lo establecen otras disposiciones legales, particularmente el artículo 151 actual de la ley Orgánica de Municipalidades en el denominado reclamo de ilegalidad municipal.

Esta acción abre un "procedimiento administrativo de invalidación", permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración en el plazo de 30 días



ante el Tribunal Ambiental, ya sea porque acogió el reclamo, o porque lo rechazó.

DÉCIMO OCTAVO: Que, tratándose, entonces, de un reclamo de ilegalidad, corresponde establecer el plazo para interponerlo en la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental; plazo que, según lo razonado hasta ahora, no es el de dos años que señala la Ley N°19.880, destinado para lo que se ha llamado "*invalidación-facultad*".

Ahora bien, interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N°19.300 y N°20.600, no puede llegarse a otra conclusión que el plazo de caducidad es de 30 días, ya que precisamente ese es el término que se estatuye para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N°19.300, como por ejemplo en materia de recursos administrativos, en los artículos 20 inciso primero y cuarto; 25 quinquies inciso final y 30 bis inciso quinto. Por ello, debe entenderse que tanto los terceros ajenos al procedimiento administrativo como quienes han intervenido en él, tienen para todos los efectos legales 30 días de plazo.

DÉCIMO NOVENO: Que abona a lo ya concluido la referencia que hace el inciso final del artículo 17 número 8 de la Ley N°20.600 al artículo 53 de la Ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo. La mención expresa a la



invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880, significa que el legislador ha entendido que hay dos tipos de invalidación, la del artículo mencionado y la establecida en el inciso primero del número 8, como ya se indicó. No tendría sentido hacer mención al artículo y a la ley si se tratara de la misma invalidación, puesto que hubiera bastado con decir que no procede la invalidación, en lugar de expresar *"la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 18.880"*.

A mayor abundamiento, tal expresión se refiere a una potestad administrativa, cuya titularidad corresponde a la Administración activa, esto es, a aquélla que dictó el acto que mediante el ejercicio de esta potestad se invalida. Así lo ha entendido la doctrina autorizada (Juan Alfonso Santa María Pastor, *"Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa"*, Revista de Administración Pública, N° 77, Madrid, 1975. Págs. 81 a 138). En este sentido, la doctrina nacional ha observado que: *"Las potestades públicas administrativas son, en términos simples, poderes jurídicos finalizados que la ley atribuye a la Administración y cuyo ejercicio la faculta para modificar la esfera jurídica de los administrados con absoluta prescindencia de la voluntad de éstos. Ejemplos de potestades administrativas son la potestad sancionadora, la potestad expropiatoria, la potestad inspectora, la potestad*



revocatoria, potestad invalidatoria, etcétera” (Cristian Román Cordero, “Apuntes de Derecho Administrativo 2019”, Universidad de Chile, Parte II. Pág. 9). Por otra parte, teniendo presente que la potestad invalidatoria general, a la que se refiere el artículo 53 de la ley N° 19.880, es “un mecanismo que dispone la Administración, cuando ha emitido un acto administrativo viciado de ilegalidad o bien en el que ha incurrido en error en sus supuestos de hecho, para dictar otro, contra imperio, a fin de restablecer el principio de juridicidad al cual está afecta, conforme disponen los artículos 6° y 7° de la Constitución y 2° de la ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado” (Cristian Román Cordero, obra citada, Parte VI. Pág. 24), su exclusión en la especie aparece como lógica, ya que tanto el responsable del proyecto como los terceros que han participado en el proceso de calificación ambiental ya han ejercido sus acciones contencioso-administrativas y/o los recursos administrativos propios, y no tiene sentido que pueda la Administración volver, de oficio o a petición de parte, sobre la misma senda en la que ya hubo un pronunciamiento o en que se dejaron trascurrir los plazos de los recursos correspondientes, siempre de treinta días, sin interponerlos.



VIGÉSIMO: Que, en conclusión, existen dos tipos de invalidación: Una de carácter general de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, excluida para el responsable del proyecto y los terceros intervinientes en el procedimiento; y la "invalidación impropia" o invalidación procedimental, enderezadora o recurso, a la que puede acudir todo interesado, sea que haya intervenido o no en el procedimiento administrativo como parte o tercero.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, en el caso concreto, cualquiera sea la posición que se adopte sobre el fondo de la cuestión debatida, queda de manifiesto que, en dicha sede administrativa, fue superado el plazo antes indicado.

En efecto, doña Ana Pilar Stipicic Escauriaza solicitó el 3 de marzo de 2016, ante el Servicio de Evaluación Ambiental, la invalidación de la Resolución Exenta N° 1.384 de 15 de octubre de 2015 que acogió la solicitud de aclaración, rectificación o enmienda presentada por Minera Invierno S.A., procedimiento en el cual la reclamante no tuvo participación alguna, transcurriendo cuatro meses y quince días entre el acto que se pretendía invalidar y la petición de la reclamante. En este orden de ideas, irrelevante resulta discutir sobre cuándo la Resolución Exenta N° 1.384 debe entenderse notificada a la reclamante, en su calidad de tercero ajeno al procedimiento de



aclaración, rectificación o enmienda, pues ha sido ella misma quien fundó su pretensión invalidatoria en las reglas establecidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, reconociendo encontrarse fuera del plazo de 30 días contenido en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, pero dentro del término de dos años conferido a la Administración por la primera regla citada.

Sin perjuicio de lo anotado, no puede decirse lo mismo respecto de la reclamación judicial, acción que fue presentada el 7 de diciembre de 2016, en circunstancias que la vía administrativa de impugnación fue agotada mediante la Resolución Exenta N° 1.193 de 17 de octubre de 2016, notificada a la reclamante mediante carta certificada entregada el día 24 de igual mes y año, acto que declaró inadmisibles la reposición presentada por la actora en contra de la resolución que rechazó la petición de invalidación antes identificada. De esta manera, al menos en este aspecto el derecho aparece ejercido dentro del término de 30 días ya analizado.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, atentos a lo razonado en los motivos precedentes, ha de concluirse que, en el fallo recurrido, se ha incurrido en un yerro jurídico que ha influido sustancialmente en la decisión del asunto, puesto que, la recta aplicación del derecho vigente habría llevado a rechazar la reclamación por el sólo hecho de haberse



ejercido extemporáneamente la impugnación administrativa, desviación que conduce a que se acoja el presente recurso, siendo innecesario analizar las demás alegaciones contenidas en ambos arbitrios de nulidad sustancial.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, **se rechazan los recursos de casación en la forma** interpuestos en lo principal de fojas 289 y 359 por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental y Minera Invierno S.A., respectivamente, y **se acogen los recursos de casación en el fondo** deducidos en el primer otrosí de cada una de las presentaciones antes indicadas, dirigidos en contra de la sentencia pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental el veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, la que se anula y se reemplaza por la que, sin nueva vista y separadamente, se dicta a continuación.

Acordado con el **voto en contra** del Ministro Sr. Muñoz y de la Ministra Sra. Vivanco, quienes disienten de lo expresado en los motivos décimo octavo a vigésimo segundo precedentes, y fueron de parecer, en consecuencia, de rechazar este capítulo de nulidad y analizar las restantes alegaciones de los recurrentes, en virtud de los siguientes fundamentos:



1.- Que, de los antecedentes allegados al proceso, aparece que doña Ana Pilar Stipicic Escauriaza, al no haber intervenido en él, posee la calidad de tercero absoluto respecto del procedimiento de calificación ambiental, cuyo instrumento terminal fue modificado mediante la resolución N° 1.384, acto que motivó la petición de invalidación formulada por la reclamante.

2.- Que, hecha esta precisión, a entender de estos disidentes resulta indispensable insistir en lo dicho en ocasiones anteriores respecto del plazo aplicable a los terceros absolutos que intentan la invalidación de instrumentos de calificación ambiental o sus modificaciones.

3.- Que, en este sentido, se ha sostenido consistentemente que una interpretación armónica de las instituciones comprendidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, siempre orientada por el principio *pro actione* que impregna a ambos estatutos normativos, debe llevar a concluir que no es exigible al tercero absoluto el plazo de 30 días contenido en la ley que creó los Tribunales Ambientales, puesto que el ser ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que se pretende invalidar y, por consiguiente, la inexistencia de la obligación de practicar notificación alguna a su respecto, torna en ilusorio el ejercicio



oportuno de la instancia de revisión, tanto administrativa como jurisdiccional.

4.- Que, así, se ha expresado que: "El tercero absoluto, como potencial litigante pasivo, goza de un término sustancialmente mayor para su solicitud de invalidación, cual es el de 2 años contados desde la notificación o publicación del acto, según lo estatuye el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Lo anterior resulta razonable si se considera que tanto el titular del proyecto como los terceros participantes han tenido la oportunidad, durante el procedimiento administrativo, 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, materias que solamente llegan a conocimiento del tercero absoluto una vez que se publica la Resolución de Calificación Ambiental, justificando que se le entregue un plazo mayor para impugnarla" (SCS de 6 de julio de 2017, Rol N° 45.807-2016).

En términos similares se indicó que: "La Administración y los interesados que tomaron parte en el proceso de la RCA, tienen un plazo de 30 días para impetrar la invalidación desde que aquélla adquiere ejecutividad y



sólo para los terceros absolutos se tiene un plazo de dos años igualmente, para requerir la invalidación..." (SCS de 25 de julio de 2017, Rol N° 31.176-2016).

5.- Que, por su parte, el fallo recurrido, en su considerando sexto, arriba a igual conclusión, indicando que: "A juicio del Tribunal no existe sustento normativo para considerar que dicho plazo sea de 30 días, ya que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 permite invalidar dentro de los dos años desde publicado o notificado el acto. En efecto, jurisprudencia reciente de la Corte Suprema -en lo que dice relación con la invalidación de actos administrativos de carácter ambiental, respecto de sujetos que no gocen de una vía especial para impugnar- ha señalado que '[...] la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años [...], determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la Ley N° 19.880'..."

6.- Que, entonces, uniendo a lo anterior el hecho asentado en el motivo séptimo de la sentencia recurrida, apartado donde se verificó que la actora presentó la solicitud de invalidación dentro de los dos años siguientes a la notificación de la Resolución Exenta N° 1.384 de 2015, estos disidentes concluyen que el yerro jurídico que aquí se analiza no concurre y, en consecuencia, este capítulo de nulidad debe ser rechazado.



Regístrese.

Redacción del fallo a cargo del Ministro Sr. Arturo Prado Puga y de la disidencia sus autores.

Rol N° 8.737-2018.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., Sr. Arturo Prado P. y Sra. Ángela Vivanco M. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro señor Aránguiz por estar con licencia médica. Santiago, 12 de marzo de 2020.



En Santiago, a doce de marzo de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

