

Valdivia, doce de julio de dos mil diecinueve.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 18 de abril de 2019, la Sra. **CECILIA PAULINA AGÜERO RAMÍREZ**, RUN N° 9.346.532-6, enfermera, domiciliada en calle Rahue N° 491, sector El Bosque; el Sr. **VÍCTOR HUGO GUTIÉRREZ PONCE**, RUN N° 15.634.463-K, antropólogo, domiciliado en calle Carlos Krahmer Richter N° 2277; la Sra. **CARLA ANDREA AMTMANN FECCI**, RUN N° 16.564.215-5, profesora, domiciliada en Valle Limarí N° 054; el Sr. **MATÍAS JOSÉ FERNÁNDEZ HARTWIG**, RUN N° 16.285.408-9, cirujano dentista, domiciliado en Calle San Carlos N° 104, departamento N° 31; el Sr. **HERMAN ANDRÉS CABRERA FLORES**, RUN N° 15.874.619-0, licenciado en geografía, domiciliado en Villa Don Max Pasaje 2, N° 556; el Sr. **JOSÉ ROBINSON ARAYA CORNEJO**, RUN N° 9.637.972-2, profesor, domiciliado en calle Baquedano N° 940; el Sr. **OSVALDO DANIEL AICHELE CARRASCO**, RUN N° 16.320.273-5, gestor cultural, domiciliado en calle Lima N° 1532; la Sra. **NANCY HERMINDA SILVA GUERRERO**, RUN N° 7.143.674-8, contadora, domiciliada en Avenida Balmaceda N° 6366, Ribera del Calle Calle; y el Sr. **VICENTE JAVIER GÓMEZ SAN MARTÍN**, RUN N° 12.645.997-1, administrador de empresas de turismo, domiciliado en calle San Luis N° 949; todos de la comuna y ciudad de Valdivia; en adelante «los Reclamantes», interpusieron reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 10, de 4 de marzo de 2019, -en adelante «la Resolución Reclamada»-, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos, -en adelante «la Reclamada» o «la COEVA de Los Ríos»-, que rechazó la solicitud de invalidación presentada por éstos el 21 de junio de 2018, en contra de la Res. Ex. N° 16, de 18 de mayo de 2018, del mismo órgano administrativo, que había calificado ambientalmente favorable el Estudio de Impacto Ambiental -en adelante «EIA»- del proyecto «Edificio Estacionamientos Subterráneos, Plaza de La República, Valdivia», -en adelante «el Proyecto»-, cuyo titular es la empresa Concesiones Valdivia S.A. -en adelante, «el Titular».

A. Antecedentes del acto administrativo reclamado

2. De los antecedentes administrativos presentados en estos autos, a fs. 119 y ss., en lo que interesa, consta:



- a) A fs. 120, que el Proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante «SEIA», por medio de un Estudio de Impacto Ambiental -En adelante «EIA», el 1 de diciembre de 2015; y a fs. 1177, que por Res. Ex. N° 95, de 9 de diciembre de 2015, de la COEVA de Los Ríos, se admitió a trámite el EIA.
- b) A fs. 1183, que por Ord. N° 358, de 9 de diciembre de 2015, el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental -en adelante «SEA de Los Ríos»- solicitó pronunciamiento en el marco del SEIA a la Ilustre Municipalidad de Valdivia.
- c) A fs. 1185, que por Ord. N° 359, de 9 de diciembre de 2015, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento en el marco del SEIA al Gobierno Regional de Los Ríos.
- d) A fs. 1187, que por Ord. N° 360, de 9 de diciembre de 2015, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento en el marco del SEIA a los siguientes órganos administrativos: SERNAGEOMIN (zona sur), Consejo de Monumentos Nacionales, CONADI, SERNATUR, DGA, DOH y SAG de Los Ríos, SEREMI de Obras Públicas, Medio Ambiente, Agricultura, Bienes Nacionales, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, y Vivienda y Urbanismo de Los Ríos.
- e) A fs. 1201, que se publicó extracto del EIA del Proyecto en el diario de circulación regional Austral de Valdivia, de 15 de diciembre de 2015, y en el Diario Oficial, de 17 de diciembre de 2015; y a fs. 1208, que se emitió aviso radial con extracto del EIA del proyecto, por la Radio Austral de Valdivia, entre los días 18 y 24 de diciembre de 2015, en horarios de 9:00, 10:00, 11:00, 12:00, y 13:00 hrs.
- f) A fs. 1242, que por Res. Ex. N° 53, de 9 de febrero de 2016, el SEA de Los Ríos elaboró el Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaración, Rectificación y Ampliación -en adelante «ICSARA»-.
- g) A fs. 1257, que por Res. Ex. N° 72, de 18 de marzo de 2016, el SEA de los Ríos elaboró el ICSARA de Participación Ciudadana, como anexo al ICSARA antes indicado.
- h) A fs. 1268 y ss., que se elaboró el Informe de los Procesos de Participación Ciudadana asociados al SEIA, en relación al Proyecto.
- i) A fs. 1322 y ss., que el 1 de agosto de 2016, el titular acompañó la Adenda N° 1, en respuesta al ICSARA y su anexo, la que se extiende hasta fs. 2409.
- j) A fs. 2410, que por Ord. N° 214, de 1 de agosto de 2016, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento en

el marco del SEIA -respecto de la Adenda N° 1, antes indicada- a los siguientes órganos administrativos: Ilustre Municipalidad de Valdivia, Consejo de Monumentos Nacionales, CONADI, SERNATUR, DGA y DOH de Los Ríos, SEREMI de Obras Públicas, Medio Ambiente, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, y Vivienda y Urbanismo de Los Ríos.

- k) A fs. 2431, que por Res. Ex. N° 171, de 5 de septiembre de 2016, el SEA de Los Ríos elaboró el ICSARA complementario.
- l) A fs. 2453 y ss., que el 18 de agosto de 2017, el titular acompañó la Adenda Complementaria, en respuesta al ICSARA complementario, la que se extiende hasta fs. 3212.
- m) A fs. 3213, que por Ord. N° 150, de 18 de agosto de 2017, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento en el marco del SEIA -respecto de la Adenda Complementaria, antes indicada- a los siguientes órganos administrativos: Consejo de Monumentos Nacionales, DGA y DOH de Los Ríos, SEREMI de Obras Públicas, Medio Ambiente, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, y Vivienda y Urbanismo de Los Ríos.
- n) A fs. 3229, que por Res. Ex. N° 92, de 29 de septiembre de 2017, el SEA de Los Ríos elaboró un nuevo ICSARA complementario.
- o) A fs. 3270 y ss., que el 2 de enero de 2018, el titular acompañó nueva Adenda Complementaria, en respuesta al nuevo ICSARA complementario, la que se extiende hasta fs. 3741.
- p) A fs. 3742, que por Ord. N° 2, de 2 de enero de 2018, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento en el marco del SEIA -respecto de la nueva Adenda Complementaria, antes indicada- a los siguientes órganos administrativos: Consejo de Monumentos Nacionales, DGA de Los Ríos, SEREMI de Obras Públicas, Medio Ambiente, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, y Vivienda y Urbanismo de Los Ríos.
- q) A fs. 3782, que por presentación de 12 de febrero de 2018, el titular hizo presente al SEA de Los Ríos la falta de respuesta, dentro de plazo, del Consejo de Monumentos Nacionales, solicitando se aperciba a dicho órgano según el art. 46 del Reglamento del SEIA.
- r) A fs. 3785, que por Ord. N° 23, de 20 de febrero de 2018, el SEA de Los Ríos solicitó pronunciamiento del Consejo de Monumentos Nacionales, respecto del otorgamiento del Permiso Ambiental Sectorial del art. 132 del Reglamento del SEIA, -en adelante «PAS 132»- has-

- ta el 13 de marzo de 2018, bajo apercibimiento de tener por otorgado el mismo.
- s) A fs. 3790, que por Ord. N° 1254, de 9 de marzo de 2018, el Consejo de Monumentos Nacionales se pronunció con observaciones, manifestando su negativa a otorgar el citado PAS 132.
 - t) A fs. 3795, que por Ord. N° 59, de 5 de abril de 2018, el SEA de Los Ríos, en virtud del art. 169 del Reglamento del SEIA, solicitó al Consejo de Monumentos Nacionales que fundamentase la negativa a otorgar el citado PAS 132.
 - u) A fs. 3799, que por Ord. N° 1923, de 13 de abril de 2018, el Consejo de Monumentos Nacionales reafirma su negativa a otorgar el citado PAS 132, pero solicitando que, en caso de calificar favorablemente el Proyecto, se exijan ciertas condiciones.
 - v) A fs. 3823 y ss., que se elaboró e ingresó el Informe Consolidado de Evaluación, en adelante «ICE», de 26 de abril de 2018, que a fs. 3242, recomendó la aprobación del Proyecto.
 - w) A fs. 4005 y ss., que por Res. Ex. N° 16, de 18 de mayo de 2018, la COEVA de Los Ríos calificó ambientalmente favorable el Proyecto.
 - x) A fs. 4156 y ss., que los Reclamantes, el 21 de junio de 2018, presentaron recurso de invalidación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en relación con el art. 53 de la Ley N° 19.880.
 - y) A fs. 4190, por Res. Ex. N° 30, de 27 de julio de 2018, la COEVA de Los Ríos inició el procedimiento de invalidación, y confirió traslado al Titular, según dispone el art. 53 de la Ley N° 19.880, y a fs. 4202, que el Titular evacuó el traslado conferido.
 - z) A fs. 4225 y ss., que por la Resolución Reclamada, la COEVA de Los Ríos rechazó la solicitud de invalidación.

B. Antecedentes del proceso de reclamación

- 3. A fs. 1 y ss., se inició el proceso mediante reclamación de 18 de abril de 2019.
- 4. A fs. 50, el Tribunal admitió a trámite la reclamación, disponiendo se oficiara a la Reclamada, a fin de que emitiera informe y acompañase copia autenticada del expediente administrativo.
- 5. A fs. 78, la Reclamada evacuó informe, solicitando el rechazo de la reclamación, y acompañó copia autenticada del expediente administrativo. A fs. 4247 el Tribunal tu-

- vo por evacuado el informe, y por acompañado el expediente.
6. A fs. 4248 y ss., el Titular solicitó tenerle como tercero independiente. A fs. 4264, el Tribunal accedió a lo solicitado.
 7. A fs. 4265 se certificó estado de relación, a fs. 4266 se decretó autos en relación y se fijó la audiencia de alegatos para el 26 de junio de 2019, a las 09:00 horas.
 8. A fs. 4267, los Reclamantes acompañaron el documento «Plaza de la República o Plaza Mayor de la Ciudad de Valdivia: Relevancia Patrimonial», de la Sra. Leonor Adán Alfaro, Arqueóloga y Doctora en Historia mención Etnohistoria de la Universidad de Chile; el Tribunal lo tuvo por acompañado a fs. 4312.
 9. A fs. 4334, el tercero independiente hizo presente consideraciones sobre la reclamación y acompañó copia de Ord. N° 0974, emitido por la Secretaria (s) del Consejo de Monumentos Nacionales; el Tribunal resolvió tener presente las consideraciones y por acompañado el documento a fs. 4424.
 10. A fs. 4425, consta certificación de haberse llevado a efecto la audiencia de alegatos el día y hora fijados; a fs. 4426, consta nota de acuerdo; y a fs. 4427 consta designación de Ministro redactor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que, los Reclamantes interpusieron reclamación contra la resolución de la COEVA de Los Ríos, que rechazó el recurso de invalidación administrativa contra la Resolución de Calificación Ambiental favorable del proyecto «Edificio Estacionamientos Subterráneos, Plaza de La República, Valdivia», por haberse dictado con transgresión a las disposiciones que rigen el procedimiento administrativo de evaluación ambiental y el deber de fundamentación, vulnerándose en consecuencia la legislación aplicable. En definitiva, solicitó que se deje sin efecto la Resolución Reclamada y, en su lugar, se ordene acoger la solicitud de invalidación.

Por su parte, la Reclamada sostuvo que la reclamación carece de antecedentes y fundamentos, y solicitó su rechazo, con expresa condena en costas.

El Titular, por su parte, solicitó igualmente el rechazo de la reclamación, con expresa condena en costas, agregando algunos antecedentes y fundamentos a los indicados por la Reclamada.

I. Alegaciones de las partes

A. Argumentos de los Reclamantes

SEGUNDO. Que, para los Reclamantes, la Resolución Reclamada es ilegal porque no habría considerado su legitimación activa para solicitar la invalidación, y además, porque habría violado reglas del procedimiento administrativo de evaluación ambiental, carecería de la debida fundamentación, y violaría varias normas legales y reglamentarias.

TERCERO. Que, respecto de la supuesta falta de legitimación activa de los reclamantes para solicitar la invalidación, indicó que tuvo el efecto de privarlos de la posibilidad de ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva en materia ambiental y dejarlos en indefensión frente a una decisión de la autoridad ambiental que les afecta, e implicó una errónea interpretación del artículo 21 de la Ley N° 19.880 en sede ambiental, que es además contraria al principio de participación ciudadana y de acceso a la justicia ambiental. Sustentaron su alegación en que:

- a) La supuesta falta de legitimación activa para solicitar la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880 se basó en una errónea interpretación de las normas que regulan la comparecencia de los interesados en el procedimiento administrativo, en específico, el art. 21 de dicha ley.
- b) La decisión sobre falta de legitimación activa se apoyó en precedentes judiciales que fueron descontextualizados por la COEVA de Los Ríos, y que ésta no observó las particularidades del caso, puesto que su interés es de naturaleza estrictamente ambiental y ciudadana, no meramente económica o patrimonial.
- c) Su calidad de interesados en la solicitud de invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880, la sostienen en la afectación del desarrollo de la vida y actividades de los que habitan y utilizan los bienes nacionales de uso público (calles y Plaza) que se van a intervenir con la RCA del Proyecto.
- d) La interpretación de la COEVA de Los Ríos desconoce que la invalidación ambiental es un mecanismo que es expresión del principio de participación ciudadana en materia ambiental.

CUARTO. Que la Resolución Reclamada vulneró el principio de coordinación en materia administrativa, consagrado en los arts. 3 inc.2, 2 y 5 inc. 2 de la Ley N° 18.575, y en el art. 37 bis de la Ley N° 19.880. Al respecto, señalaron:

- a) Que el proyecto en cuestión iría en directa contradicción con el Plan de Movilidad Urbana para la ciudad de Valdivia, a través del cual se establecen medidas de corto, mediano y largo plazo que buscan disminuir estacionamientos en vías públicas y establecer áreas de tráfico calmado.
- b) Existiría una vulneración al principio de coordinación en materia administrativa porque la COEVA de Los Ríos sólo habría considerado como relevante, durante la evaluación ambiental del Proyecto, las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como los planes de desarrollo comunal, sin considerar el Plan de Movilidad Urbano para la ciudad de Valdivia.
- c) La actuación de la COEVA de Los Ríos impidió que el SEIA funcione efectivamente como un instrumento de gestión ambiental que permite coordinar las regulación y políticas sectoriales.

QUINTO. Que, además, señalaron que, al dictar la RCA y luego rechazar la solicitud de invalidación, la COEVA de Los Ríos infringe los arts. 9, 9 bis, 16 y 24 de la Ley N° 19.300, pues el proyecto fue aprobado aun cuando no cumple con la normativa ambiental aplicable. En ese sentido argumentan que:

- a) Tanto el ICE como la RCA no habrían considerado el rechazo que hizo el Consejo de Monumentos Nacionales, organismo competente en la materia, del otorgamiento del PAS 132.
- b) La aprobación de un proyecto que no cumple con la normativa de carácter ambiental es ilegal por dictarse en contravención a las normas para la calificación de los proyectos sometidos al SEIA, configurándose un «vicio esencial» en el procedimiento de evaluación ambiental.

SEXTO. Que, además, afirmaron que las medidas de mitigación y/o compensación establecidas en la RCA no son apropiadas para hacerse cargo de los impactos significativos del proyecto, lo que implica una infracción del art. 16 de la Ley N° 19.300 y de los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880. Esto se basa en que:

- a) Las medidas de mitigación y/o compensación establecidas en la RCA no fueron las apropiadas para hacerse cargo de los impactos ambientales del Proyecto, ya que la complementación de la información de base para evaluar la idoneidad de estas medidas sobre el patrimonio arqueológico fue diferida para una etapa posterior a la evaluación ambiental.
- b) La COEVA de Los Ríos sobrepasó el «margen de apreciación» que le corresponde, interpretando erróneamente

las medidas propuestas por el Consejo de Monumentos Nacionales, aun a falta de información suficiente.

B. Argumentos de la Reclamada

SÉPTIMO. Que, para la Reclamada, la Resolución Reclamada se pronunció correctamente sobre la falta de legitimación activa de los solicitantes para solicitar la invalidación de la RCA, puesto que ellos no habrían acreditado fundadamente su calidad de interesado. Al respecto, reiteró que el art. 21 de la Ley N° 19.880, establece quiénes son considerados como «interesados» en un procedimiento administrativo (en este caso, la solicitud de invalidación de un acto administrativo) donde se requiere, al menos, que exista un interés y que éste último se encuentre amenazado por un acto determinado, situación que deberá ser acreditada, no ocurriendo en la especie puesto que las personas naturales que solicitaron la invalidación administrativa no hacen mención alguna de su calidad de interesados. Además, se deja constancia en la Resolución Reclamada que tampoco fue posible identificar la relación existente de algún supuesto interés con la dictación de la RCA, el cual además, en interpretación armónica con el art. 13 de la Ley N° 19.880, debió haber generado un perjuicio al interesado. Por lo tanto, no hubo forma de saber cómo el supuesto incumplimiento de los requisitos legales, aplicables al acto administrativo, afecta algún interés legítimo o derecho subjetivo. En ese sentido, reafirma que la acreditación de la calidad de interesado en la solicitud de invalidación administrativa y su relación existente con la RCA debió haberse realizado en la instancia administrativa y no en la reclamación de autos; y añade que los Reclamantes interpretan erróneamente que la acción de invalidación, consagrada en el art. 53 de la Ley N° 19.880, sea una concreción del principio de participación ciudadana en el Derecho Ambiental.

OCTAVO. Que, respecto de los aspectos de fondo, en cuanto a la alegación de que el Proyecto contradeciría las políticas públicas afianzadas, en específico, el Plan de Movilidad Urbana para la ciudad de Valdivia, se señaló que, en el Capítulo 12 del EIA, se dio plenamente cumplimiento al art. 13 del Reglamento del SEIA, donde se exige que se describa y evalúe la forma en que su proyecto o actividad se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como los planes de desarrollo comunal del área de influencia en función a la tipología de éste, indicando cuales de dichas definiciones y objetivos se ven favorecidos o perjudicados por el proyecto o actividad. Se agregó, que esto se vio reafirmado por el Oficio N° 138/2016 del GORE de Los Ríos y el

Oficio N° 1.931/2016 de la Ilustre Municipalidad de Valdivia, donde ambas autoridades se pronuncian conforme con el Proyecto, explicando cómo éste se encuentra comprendido en los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional y comunal. Finalmente, se señala que el Plan de Movilidad Urbana citado por los solicitantes se trataba de un plan piloto del Ministerio de Transporte que tenía por objeto permitir mayor equidad en el uso de los espacios públicos, entre los distintos modos de transporte de una ciudad, lo cual no se contradecía con la finalidad del Proyecto. En resumen, el Proyecto no contradice las políticas públicas afianzadas, en específico, al Plan de Movilidad Urbana para la ciudad de Valdivia; el SEA habría actuado coordinadamente y dentro de sus competencias, según lo ordenado por la normativa ambiental; y, además, el SEIA no cumple el rol de «instrumento de gestión ambiental que coordina la regulación y política sectorial».

NOVENO. Que, por su parte, respecto de la falta de fundamentación o motivación del acto administrativo alegada por los solicitantes, en la Resolución Reclamada se indicó que:

- a) No habría falta de motivación de la RCA derivada de la omisión del pronunciamiento del Consejo de Monumentos Nacionales y de una negativa de otorgar el PAS 132, ya que de los Oficios del citado organismo no se desprende que este permiso no haya sido otorgado, sino que habría sido condicionado, y porque, además, existe variada evidencia, tanto en el ICE como en la RCA, de que el pronunciamiento de este Órgano del Estado con Competencia en lo Ambiental fue incorporado por la COEVA de Los Ríos.
- b) No habría falta de fundamentación de la RCA como consecuencia de que las medidas de mitigación, compensación y/o reparación no eran las apropiadas para hacerse cargo de los impactos significativos del Proyecto, ya que el mismo Consejo de Monumentos Nacionales, a través de sus oficios, estableció las condiciones para subsanar las deficiencias detectadas en ellas, siendo éstas consideradas como totalmente adecuadas para hacerse cargo de sus impactos significativos. Así, este órgano competente en materia de patrimonio arqueológico, en su Oficio N° 1.923/2018, describió cada deficiencia detectada, estableciendo una condición que la subsanara.
- c) No habría falta de motivación de la RCA resultante de la omisión de incorporar el componente paleontológico en la evaluación ambiental del Proyecto puesto que, si bien éste habría ingresado al SEIA reconociendo

expresamente la generación de impactos ambientales, debido a la «Alteración de sitio con valor patrimonial», sin hacer mención expresa al componente paleontológico, el Consejo de Monumentos Nacionales, desde su primer pronunciamiento, solicitó la incorporación de este componente a través de una consulta y recopilación bibliográfica por parte de un paleontólogo/a, tanto de informes realizados en el marco del SEIA, como cartografía geológica, artículos científicos y de prensa, que guarden relación con la geología y el contenido paleontológico de las formaciones geológicas presentes en Valdivia, especialmente de la correspondiente al lugar en el que se ubica el Proyecto. Además, exigió un monitoreo permanente de un paleontólogo durante las excavaciones o remoción de tierra o roca del Proyecto y que el profesional que realice, tanto la recopilación bibliográfica como el monitoreo, deberá cumplir con el perfil aprobado por dicho organismo, entre otras especificaciones. Tales observaciones realizadas por el Consejo de Monumentos Nacionales fueron debidamente incorporadas por el SEA en el ICSARA, las cuales fueron acogidas en su 100% por el Titular del Proyecto en la Adenda respectiva.

C. Argumentos del Tercero Independiente

DÉCIMO. Que, al respecto, el tercero independiente coincidió con la Reclamada en cuanto a que la Resolución Reclamada declaró la falta de legitimación activa de los requirentes. En ese sentido, indicó que el art. 53° de la Ley N° 19.880 incorpora reglas de carácter procedimental a fin de que la potestad invalidatoria sea ejercida de oficio por la Administración o solicitada a esta por un interesado. En este último caso, para determinar la calidad de interesado se debe estar a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley N° 19.880 el que establece quiénes pueden ser considerados como interesados en un procedimiento administrativo, entendiendo por estos a los titulares de derechos o intereses del acto administrativo que se pretende invalidar, no admitiéndose una acción popular para solicitar la anulación administrativa de un acto. De esta forma, existe conexión y coherencia entre la revisión judicial y administrativa de la legalidad de los actos, debido a que se exige, desde un punto de vista formal, una posición subjetiva calificada para iniciar un procedimiento de impugnación, no bastando el mero interés general por el respeto de la legalidad de la actividad administrativa. Por esto, la Resolución Reclamada interpretó correctamente las normas preci-

tadas al declarar la falta de legitimación activa de quienes solicitaron la invalidación, ya que en dicho momento no se acreditó por parte de los solicitantes de invalidación la calidad de interesados.

UNDÉCIMO. Que, además, indicó que hay falta de fundamentos de fondo para que la reclamación interpuesta sea acogida. En ese sentido, afirma que la potestad invalidatoria de la Administración reconoce límites, dentro de los cuales el principio de buena fe y la confianza legítima son centrales en los procedimientos administrativos y, en particular, en el SEIA. Añade que, tal y como sostiene el SEA, se encuentra debidamente acreditado en el expediente administrativo que el titular se allanó a todas las solicitudes realizadas por los órganos de la Administración del Estado con competencia en lo ambiental que participaron del proceso de evaluación ambiental y, en particular, por las exigencias que formuló el Consejo de Monumentos Nacionales.

DUODÉCIMO. Que, respecto de la falta de coordinación entre el SEA y los órganos de la Administración del Estado con competencia en lo ambiental, indicó que el principio de coordinación debe interpretarse en el sentido de que los órganos de la Administración del Estado en el ejercicio del mismo, actúen siempre dentro de la órbita de sus competencias. En virtud de lo anterior, el SEA, en su rol de administrador del SEIA, solo es competente para evaluar la relación de los proyectos con las políticas, planes y programas de desarrollo regional como los planes de desarrollo comunal del área de influencia en concreto. Lo anterior de conformidad con lo establecido tanto en el inciso 2 del art. 9 ter de la Ley N° 19.300 como en el art. 13 del Reglamento del SEIA. En ese sentido, indica que un «plan piloto» no constituye bajo ningún punto de vista una política pública afianzada y, en ningún caso puede ser considerada como tal en el marco de un proceso de evaluación ambiental, que como procedimiento reglado establece con claridad en la normativa precitada las políticas, planes y programas que deben ser considerados al momento de su evaluación.

DECIMOTERCERO. Que, agregó que las resoluciones impugnadas son actos administrativos válidos, debidamente fundados y que consideraron las observaciones y exigencias del Consejo de Monumentos Nacionales y que el proyecto aprobado cumple con toda la normativa ambiental aplicable en la especie, en particular en lo relativo a las mitigaciones y/o compensaciones ambientales. En ese sentido, reafirmó que el Titular siempre se allanó a todas las observaciones y condiciones impuestas por los organismos técnicos competentes.

II. Determinación de las controversias

DECIMOCUARTO. Que, de acuerdo a los argumentos y escritos de las partes, se identifican las siguientes controversias:

- a) Legitimación activa de los reclamantes para solicitar la invalidación;
- b) Vulneración del principio de coordinación administrativa, consagrado en los arts. 3 inc. 2, 2 y 5 inc. 2 de la Ley N° 18.575, y en el art. 37 bis de la Ley N° 19.880;
- c) Infracción de los art. 9, 9 bis, 16 y 24 de la Ley N° 19.300, al aprobar un proyecto que cuando no cumple con la normativa ambiental aplicable;
- d) Infracción del art. 16 de la Ley N° 19.300 y de los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al aprobar un proyecto aun cuando las medidas de mitigación y/o compensación establecidas en la RCA no son apropiadas para hacerse cargo de los impactos significativos.

DECIMOQUINTO. Que, el Tribunal se avocará al conocimiento y decisión de la primera de las controversias, esto es, si los Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación. La decisión de este asunto resulta fundamental pues sólo si se llega a la conclusión que éstos tienen legitimación es posible pronunciarse respecto de las demás ilegalidades alegadas. De lo contrario, es decir, si se llega a la determinación de que los Reclamantes carecen de legitimación, la decisión del Tribunal no podrá comprender más aspectos.

a) Legitimación activa de los Reclamantes para solicitar la invalidación

DECIMOSEXTO. Que, sobre esta controversia, los Reclamantes señalaron, en primer lugar, que las sentencias utilizadas por el SEA en su Resolución Reclamada no resultan aplicables, dado que en esos casos se defendía un interés comercial o económico, en cambio, en éste un interés ambiental y ciudadano. Agregaron, posteriormente, que los que reclaman son todos ciudadanos que viven en Valdivia y se desplazan en el área intervenida, la Plaza de la República, por lo que tienen interés de naturaleza ambiental y ciudadana. Por último señalan que utilizando los criterios de legitimación jurisprudencialmente aceptados: i) se desplazan cotidianamente y realizan actividades dentro del área de influencia del proyecto, especialmente en la Plaza de la República, por lo que se verán directamente afectados por las restricciones de uso y acceso en la etapa de construcción; ii) dos de las personas natura-

les ejercen cargos de elección popular, por lo que cuenta con un grado de legitimidad; iii) no cuentan con personalidad jurídica pero son una organización que representa un interés colectivo de conservación de la Plaza de la República.

DECIMOSÉPTIMO. Que, el SEA señaló en su informe de fs. 78 y ss., que cualquier hipótesis que se utilice del art. 21 de la Ley N° 19.880 debe ser acreditada fehacientemente en el procedimiento administrativo, lo que no ocurrió en este caso.

DECIMOCTAVO. Que, la Resolución Reclamada desde fs. 32 a 34, se hizo cargo de la legitimación de los solicitantes de la invalidación. Los argumentos para rechazar la invalidación, en este punto, fueron los siguientes:

- a) Para que una persona sea considerada «interesado» en un procedimiento administrativo debe estar en una de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880. Sobre el particular se citan los fallos: R-10-2013, del Segundo Tribunal Ambiental, y R-55-2017 del Tercer Tribunal Ambiental;
- b) Es de cargo de los solicitantes acreditar fehacientemente la calidad de interesado para saber cómo el supuesto incumplimiento afecta algún derecho subjetivo o interés legítimo; y
- c) Los reclamantes no identificaron el derecho o interés para solicitar la invalidación como interesados, como tampoco indicaron cómo el acto los afecta.

DECIMONOVENO. Que, para resolver este asunto, el Tribunal comenzará dando cuenta de la distinción entre la legitimación activa para solicitar la invalidación y la legitimación para recurrir al Tribunal Ambiental; luego, analizará la legitimación activa para solicitar la invalidación del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600; posteriormente, efectuará un análisis acerca de la oportunidad en que la Administración debe pronunciarse sobre la legitimación; y por último, se referirá a la posibilidad de que el interés en el cumplimiento de la ley pueda justificar el ejercicio del recurso de invalidación en materia ambiental.

Distinción entre legitimación activa en el procedimiento administrativo de invalidación y en sede judicial

VIGÉSIMO. Que, lo primero que se debe aclarar y tener presente es que existe consenso acerca de la distinción entre la legitimación para solicitar la invalidación administrativa y la legitimación para recurrir a los Tribunales Ambientales. En efecto, en sede administrativa ha sido entendida como la necesidad jurídica de que el procedimiento de invalidación sea promovido por un interesado. Estos corresponden a los in-

dicados en el art. 21 de la Ley N° 19.880. Por otro lado, el art. 53 de la citada ley indica que la invalidación procede a solicitud de parte, la que debe entenderse como solicitud de interesado.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que, conforme a lo anterior, para encontrarse legitimado activamente en el procedimiento administrativo se debe invocar alguna de las situaciones establecidas en el art. 21 de la Ley N° 19.880; en la especie, se deberá invocar y probar ser titular de un derecho o interés legítimo afectado por el acto administrativo. Es esa la condición que permite activar el recurso de invalidación en el contexto ambiental.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que, por otro lado, la legitimación en sede judicial es más objetiva pues ésta se encuentra precisada en el art. 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, y le corresponde al que haya solicitado la invalidación o al directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación.

VIGÉSIMO TERCERO. Que, por lo anterior, es posible concluir que lo discutido en el presente caso dice relación con la legitimación para solicitar la invalidación en sede administrativa, y no con la legitimación para reclamar en contra de la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación. Esta última no cabe duda que se cumple en la especie.

La legitimación activa para solicitar la invalidación del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

VIGÉSIMO CUARTO. Que, por otro lado, también hay consenso en la jurisprudencia que la invalidación del art. 17 N°8 Ley N° 20.600 es una «invalidación recurso» o «invalidación impropia», que opera una vez agotada la vía administrativa, y que permite a cualquier tercero (absoluto o relativo) solicitarla dentro del plazo de 30 días ante el órgano que dictó el acto. De esta forma, resuelta la invalidación, el afectado puede recurrir al Tribunal Ambiental para impugnar tanto el acto invalidatorio como aquel que rechaza la invalidación. Esta invalidación sería distinta a la invalidación potestad del art. 53 de la Ley N° 19.880, que puede ejercerse en el plazo de dos años, pero que solo permite impugnar el acto invalidatorio, mas no el que la rechaza (Corte Suprema, Roles N°11.512-2015 y N°16.263-2015).

VIGÉSIMO QUINTO. Que, no obstante su diferente fisonomía, la doctrina ha señalado que ambos tipos de invalidación tienen un común criterio legitimador. Así, Bermúdez indica: «[...] será esencial para determinar la legitimación activa de esta

acción, la aplicación del art. 21 de la Ley N° 19.880, que define los supuestos de interesado en el procedimiento administrativo y que corresponde, en general, a los titulares de derechos e intereses individuales o colectivos que pueden verse afectados por el acto administrativo. Esta definición amplia de interesados que pueden solicitar la invalidación, permitirá que una vez resuelta ésta, se pueda ejercer la acción general de impugnación ante el Tribunal competente [...]». (Bermúdez, Jorge, *Fundamentos del Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 540).

VIGÉSIMO SEXTO. Que, este Tribunal en sentencia de 25 de abril de 2019, R-68-2018, señaló respecto de la invalidación impropia que: «[...] la etapa que se desarrolla ante la Administración (SEA) tiene la naturaleza de un verdadero procedimiento administrativo de invalidación, que tiene un ámbito de revisión específico y restringido a la legalidad del acto administrativo [...]» (considerando vigésimo). En cuanto procedimiento administrativo resulta aplicable el art. 21 de la Ley N° 19.880 y, en consecuencia, éste debe ser promovido por un interesado.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, en términos generales se dice que un ciudadano puede impugnar un acto de la Administración cuando éste lo afecta en un derecho subjetivo o interés legítimo. La protección del derecho o interés se logra con la recomposición de la legalidad; en otras palabras, es la ilegalidad del acto administrativo la que genera la afectación al derecho o interés, y la nulidad administrativa constituye un remedio primario de tutela. En materia ambiental, a través de la competencia asignada en el art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, este remedio primario se articula a través del procedimiento administrativo de invalidación como etapa administrativa previa de agotamiento obligatorio, cuyo ejercicio corresponde a la persona natural o jurídica que justifica una afectación con el acto.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, precisado lo anterior, el interés puede ser entendido como la posición de un sujeto frente a una determinada situación jurídica, que puede ser de ventaja, beneficio o provecho, o la liberación de una carga, obligación o gravamen. De esta forma, la afectación de esa posición jurídica a causa de un acto administrativo ilegal, es la que permite al sujeto impugnar ese acto, con la finalidad de restablecer su situación de provecho o ventaja inicial.

VIGÉSIMO NOVENO. Que, el interés puede tener un carácter ambiental. Y lo tendrá cuando el beneficio, provecho o ventaja se vincula directamente a la conservación y protección del medio ambiente o uno o más de sus componentes; esto supone alegar y probar en juicio que el entorno adyacente de las

personas naturales impugnantes que condiciona el desarrollo de la salud y vida en sus diversas manifestaciones, puede verse afectado por un acto administrativo de contenido ambiental. Lo anterior es sin perjuicio de que efectivamente la jurisprudencia (entre otras, Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, 3 de marzo de 2014, R-6-2013) ha establecido que aquellas personas naturales o jurídicas que habitan o desarrollan actividades dentro el área de influencia del proyecto pueden entenderse afectadas y tener, por tal razón, legitimación. Por ello, el Tribunal realizará un análisis de ambos supuestos para efectos de definir la legitimación de los Reclamantes.

TRIGÉSIMO. Que, como primera cuestión, se debe considerar lo señalado por la Excmá. Corte en sentencia de 6 de abril de 2015, causa Rol N° 21.547-2014, «SQM Soquimich con Comisión de Evaluación Ambiental de Tarapacá», como también en sentencia de la misma fecha, Rol N° 21.993-2014: «[...] el examen de admisibilidad tendiente a evaluar la adecuada fundamentación de la pretensión, ha de exigir, a lo menos, **la descripción del interés que mueve a la parte y el contenido que hace posible definir su entidad, presupuesto básico del todo ausente en la solicitud de invalidación en la que sólo se hizo referencia a la norma que se estimó aplicable, misma situación evidenciada en el recurso de reposición.** El presupuesto recién aludido -de dotar de contenido y fundar adecuadamente el interés hecho valer-, resultaba indispensable como quiera que la solicitud invalidatoria persigue poner en movimiento un procedimiento tendiente a desvirtuar la presunción de legalidad, validez y legitimidad de que está dotado per se un acto administrativo [...] En las condiciones recién expuestas fue que la autoridad administrativa decidió desestimar la pretensión por falta de legitimación de SQM, de modo que el conflicto en análisis no dice relación con un problema de "acreditar" hechos, o con la determinación de la carga de la prueba, como se sostiene en el recurso, sino de haber carecido la pretensión del fundamento básico que justificara reconocer legitimidad al solicitante para dar curso al procedimiento administrativo» (considerando vigésimo cuarto, énfasis del Tribunal).

TRIGÉSIMO PRIMERO. Que, de acuerdo a los criterios del fallo transcrito, el impugnante debe al menos efectuar una descripción del interés que lo mueve y el contenido del mismo con la finalidad de precisar su entidad. Por añadidura se requiere, según la Corte, que ese interés sea «[...] real, concreto, personal, directo y actualmente comprometido en el asunto de que se trata [...]» (Corte Suprema, sentencia de 10 de agosto de 2015, Rol N° 26.558-2014). La lesión a este interés debe es-

tar además «individualizada» (Gómez Díaz, Ana, *La legitimación en el contencioso administrativo*, Iustel, p. 244). Como se puede apreciar la lesión y el interés es una cuestión puramente fáctica, que se debe determinar en cada caso concreto con la información que suministre el o los solicitantes, o que pueda desprenderse del expediente administrativo.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Que, sobre el particular, de la lectura de la solicitud de invalidación de fs. 4156 y ss., se observa que los Reclamantes no identificaron ni justificaron en sede administrativa el interés que les permite obtener la invalidación de un acto administrativo, como tampoco señalaron o explicaron la forma en que el acto impugnado los perjudica. No existe antecedente que sirva de indicio o base a la Administración para poder configurar la legitimación activa. Los Reclamantes no participaron en la evaluación en calidad de observantes, como tampoco asistieron a las diversas reuniones de apresto en la etapa de PAC. El único dato disponible es la individualización de cada uno de los solicitantes, lo que es requisito esencial de toda solicitud, pero esa sola mención no es un antecedente que permita configurar la legitimación. Lo anterior es sin perjuicio del análisis que hará el Tribunal respecto de este punto en el considerando Trigésimo Octavo. Tampoco identificaron en la solicitud de invalidación las actividades que desarrollarían en la Plaza de la República. Por lo anterior es posible concluir que, al menos en sede administrativa, al momento de interponer la solicitud, los reclamantes no describieron ni justificaron el interés para interponer la invalidación.

TRIGÉSIMO TERCERO. Que, por otro lado, en la reclamación, especialmente desde fs. 5 a 13, los Reclamantes intentaron justificar su interés para promover la invalidación. Para ello indicaron que habitan y desarrollan actividades en el espacio geográfico del área de influencia del respectivo proyecto, concretamente en la Plaza de la República, por lo que serían directamente afectados por las restricciones de acceso y uso que implica la construcción de las obras, así como el patrimonio arqueológico que existe debajo del espacio público (fs. 8 y 10). Agregan que al constituirse como organización ciudadana sin personalidad jurídica deben entenderse portadores de intereses supraindividuales (fs. 9).

TRIGÉSIMO CUARTO. Que, estas afirmaciones serán rechazadas. En primer término, porque existe jurisprudencia consolidada de que no es posible efectuar alegaciones en la reclamación judicial que no se hayan formulado en sede administrativa, pues ello atenta contra el carácter revisor que tiene la judicatura ambiental. Así, por un lado, este Tribunal, en sentencia de 7 de junio de 2019, causa R-78-2018, expresó: «[...]

el acto que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación no solo es un presupuesto procesal sin el cual no se abre la vía jurisdiccional, sino además sirve de marco para definir el objeto del proceso judicial, su extensión y contenido. Por tal motivo no pueden plantearse en la reclamación cuestiones sobre las que la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación no se haya pronunciado por no haberse planteado en sede administrativa». A su vez, la Corte Suprema, en sentencia de 9 de abril de 2017, Rol N° 34.281-2017, ha indicado: «[...] no se debe olvidar que, por su propia naturaleza, el contencioso-administrativo requiere que la Administración haya tenido la posibilidad de enmendar una eventual ilegalidad, de lo que se sigue que, para que el recurrente en sede administrativa pueda interponer, a su vez, reclamación ante el Tribunal Ambiental, es imprescindible que el Comité haya estado en condiciones de pronunciarse sobre la materia impugnada, cuestión que, en la especie, no acaeció, desde que el asunto de que se trata fue planteado en sede judicial, mas no a través de la vía recursiva administrativa» (En el mismo sentido: Corte Suprema, 20 de octubre de 2018, Rol N°42.004-2017; Corte Suprema, sentencia de 9 de abril de 2018, Rol N° 34.281-2017). De lo anterior, fluye con meridiana claridad para estos sentenciadores que resultan inadmisibles -en la etapa judicial- alegaciones que debieron plantearse en la etapa administrativa, máxime cuando éstas configuran un elemento central de la invalidación, necesaria para que la Administración pueda pronunciarse sobre la ilegalidad del acto. No se trata de establecer requisitos o exigencias rígidas o fórmulas sacramentales, sino simplemente de incorporar a la solicitud aquellos datos fácticos mínimos que justifican la legitimación, para efectos que sean evaluados y ponderados previamente por la Administración.

TRIGÉSIMO QUINTO. Que, en segundo lugar, tampoco se justificó en sede judicial aquella afectación que permite solicitar la invalidación. Al respecto los Reclamantes indicaron en su reclamación que realizan actividades en la Plaza de la República. Sin embargo, esta alegación además de no estar demostrada, es genérica, vaga y carente de todo contenido, al no precisar qué actividades se realizan, de qué forma, con qué periodicidad, la significancia de las mismas, etc. Esto impide realizar un debido contradictorio, y materializar el debido proceso respecto de los sujetos que participan de este proceso. En otros términos, ni siquiera en sede judicial los Reclamantes realizaron una descripción del interés y su afectación, con el objeto de identificarlo, someterlo a contradicción y luego ponderarlo.

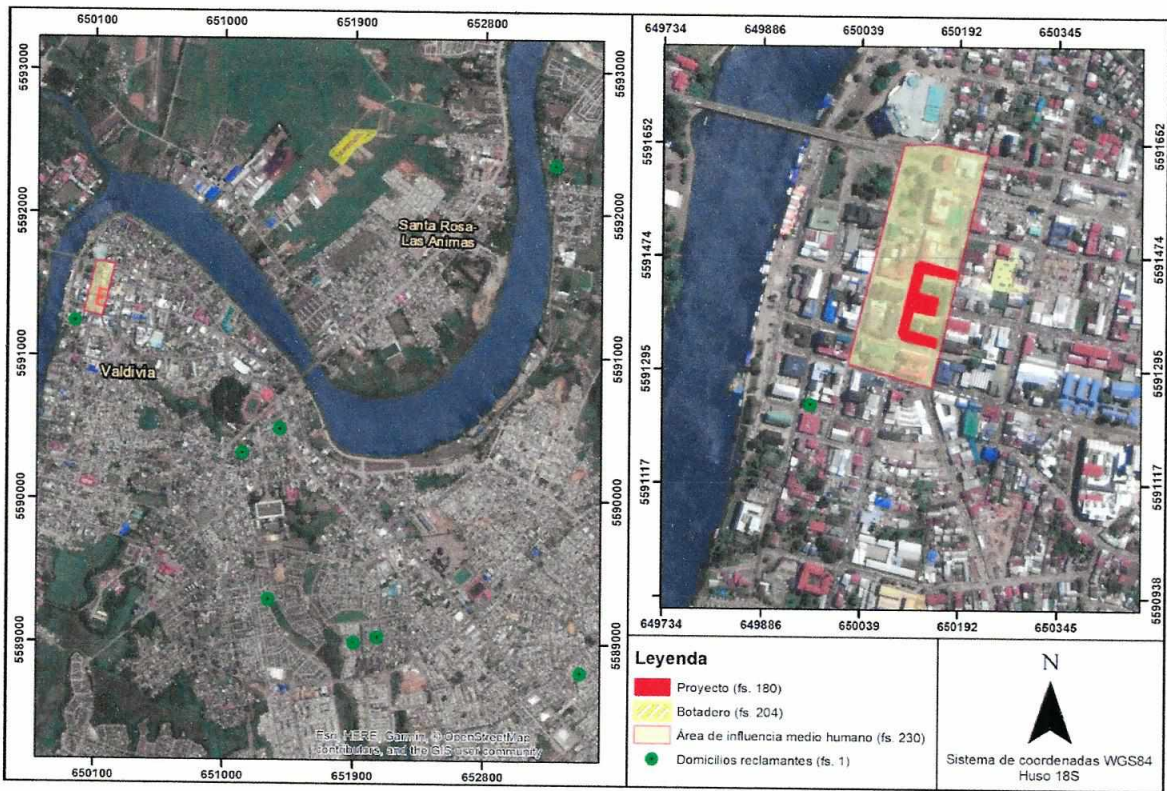
TRIGÉSIMO SEXTO. Que, por otro lado, tampoco existen antecedentes en esta reclamación que permitan, utilizando el criterio jurisprudencial del área de influencia, arribar a la legitimación de los Reclamantes. Al respecto se deben considerar los siguientes antecedentes:

- a) El área de influencia directa del proyecto corresponde al perímetro de la Plaza de la República (fs. 150), entre las calles Letelier por el norte y calle Maipú por el sur, y calle Camilo Henríquez por el oriente y avenida O'Higgins por el poniente (fs. 179). Sin embargo, producto de la conectividad vial que tiene esta área céntrica de la ciudad, el área de influencia en el sistema vial está definida por el perímetro de las calles Carampangue (por el norte), Ismael Valdés y Beaucheff (por el oriente), Arauco (por el sur) y Costanera Arturo Prat (por el poniente) (fs. 2105).
- b) El impacto al componente humano en la EIA descrito como «Alteración temporal en los flujos de transporte y tiempos de desplazamiento» fue valorado como «Poco significativo» (fs. 355), principalmente porque tiene un carácter temporal, y las medidas propuestas para mitigar están principalmente asociadas a informar a la población, descritas en tres puntos «Información a la comunidad el inicio de las obras al menos 15 días antes de comenzar las obras constructivas», «Distribución de cartillas informativas que señalen las actividades que se desarrollarán, las molestias que se generarán, las acciones para mitigarlas» y «Desarrollo e implementación de campañas informativa de desvíos de tránsito» (fs. 169).
- c) El estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano (fs. 2098 y ss.) describe que el área de influencia presenta un flujo actual de demanda baja y sólo de vehículos livianos; la calle Maipú es la de mayor demanda vehicular, ya que conecta el centro de Valdivia de oriente a poniente, y absorbe la demanda de las calles Camilo Henríquez y de Avenida Picarte (fs. 2103). Se identifican tres períodos críticos para la red de tránsito vial, considerados en día laboral, punta mañana (de 07:45 a 09:00 hrs.), punta mediodía (12:00 a 13:30 hrs.) y punta tarde (17:30 a 19:30 hrs.) (fs. 2110)

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, por un lado, no existe alegación alguna relacionada con el interés específico de los solicitantes y la afectación que les produciría la RCA. Más allá de su calidad de ciudadanos y potenciales usuarios de los bienes

nacionales de uso público, no hay referencia concreta de cómo las medidas propuestas para mitigar el impacto vial, y que se implementarán en la etapa de construcción del proyecto, los afectarán. No se prueba ni justifica, por ejemplo, que los tiempos de traslado a sus hogares, residencias, lugares de trabajo, etc., se verán sustancialmente incrementados por la ejecución del proyecto. Por lo mismo, el Tribunal carece de la información necesaria para valorar cómo el acto impugnado por medio de la invalidación repercutirá negativamente en la esfera de interés de los Reclamantes, de manera de justificarse su extinción por la invalidación que se solicita.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Que, adicionalmente, el Tribunal ha realizado un análisis del área de influencia del medio humano, y lo ha contrastado con el domicilio indicado por cada Reclamante en la respectiva reclamación, con el objeto de verificar si alguno de ellos habita o tiene su residencia dentro de ésta. Tal ejercicio no fue realizado por los Reclamantes, quienes tampoco aportaron información y prueba de cuáles eran sus domicilios reales, lugares de trabajos, rutas de desplazamiento, etc. Por eso, el Tribunal utilizará esta información que es la única disponible. Para tal efecto, se ha desarrollado una figura donde se puede observar en rojo el área de influencia del medio humano del Proyecto y con puntos verdes los domicilios de cada Reclamante, y además un acercamiento del área de influencia.



TRIGÉSIMO NOVENO. Que, como se puede fácilmente observar ninguno de los Reclamantes tiene domicilio dentro del área de

influencia del Proyecto para el medio humano, por lo que no es posible inferir ni presumir la afectación que permite solicitar la invalidación de la RCA.

Acerca de la legitimación y su control en sede de admisibilidad.

CUADRAGÉSIMO. Que, los Reclamantes alegaron en estrados que la resolución impugnada vulneró los arts. 30 y 31 de la Ley N° 19.880, pues la falta de legitimación debió ser controlada de oficio por la Administración al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad de la solicitud de invalidación. Alegan que, al no haberse hecho de esa forma, se le imposibilitó subsanar los defectos de la solicitud.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Que, sobre el particular se debe indicar que dicha alegación no es un vicio de legalidad que haya sido invocado al momento de interponer la reclamación de fs. 1 y ss. y, en consecuencia, no es un fundamento de derecho que haya sido esgrimido de acuerdo al art. 27 de la Ley N° 20.600. Por tal razón, la Reclamada no hizo referencia al mismo en su informe de fs. 78 y ss., y no ha formado parte de la controversia.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Que, sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal considera que la decisión del SEA de darle a la legitimación un tratamiento de fondo se ajusta a derecho, pues ella hace referencia a un aspecto sustantivo relacionado con la titularidad de una posición jurídica y su lesión por medio del acto ilegal. Sobre este punto la Excm. Corte Suprema, en sentencia de 25 de junio de 2018, Rol N° 44.326-2017, indicó: «[...] Como puede verse, la sola ausencia de participación de un particular determinado en la etapa administrativa de evaluación ambiental, no excluye que la Resolución de Calificación Ambiental pueda afectar un interés jurídicamente protegido de que es titular **-y cuya concurrencia, por cierto, es objeto de un examen de fondo que excede el análisis de los requisitos de admisibilidad de una solicitud-**; lo anterior resulta concordante con el hecho que, conforme a las normas transcritas, la Ley N°20.600 no excluye para este tercero la posibilidad de solicitar la invalidación. En otras palabras, nada impide que quien no haya participado en la etapa de formulación de observaciones al proyecto se vea alcanzado por éste -afectación que se consolida con la dictación de la RCA- y goce, por tanto, de un interés jurídicamente protegido que le habilite para solicitar su invalidación con posterioridad, de conformidad al artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600» (el énfasis es del Tribunal).

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Que, en este sentido, el examen de admisibilidad que se desprende de los arts. 30 y 31 de la Ley N° 19.880, constituye un análisis puramente formal de contenidos mínimos que debe cumplir la solicitud, entre los cuales está la individualización del interesado y la fundamentación mínima del requerimiento. Por tal motivo, «[...] el interés del solicitante o su potencial afectación, lo referido al artículo 21 de la Ley N° 19.880, no es un aspecto que deba analizarse en el examen de admisibilidad, pues, usualmente, su determinación se vincula con aspectos que requieren un análisis de fondo de la solicitud o, en otras palabras, un estudio acabado de los antecedentes presentados. Así, las disposiciones anteriores requieren, en este análisis formal, la sola enunciación de las razones como mínimo para iniciar el procedimiento» (Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, 31 de enero de 2019, R-173-2018).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Que, por todo lo anterior, este Tribunal rechazará la alegación formulada por los Reclamantes.

Sobre el mero interés en el cumplimiento de la ley como justificación para el ejercicio del recurso de invalidación en materia ambiental

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Que, por otro lado, no está demás señalar que debe descartarse que la invalidación del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 pueda fundarse en el puro interés del cumplimiento de la ley. Al respecto, la Corte Suprema señaló que la legitimación en la invalidación no se justifica en el mero y simple interés de velar por el cumplimiento de la legalidad, sino que se exige que se trate de un interés protegido por el ordenamiento jurídico (Corte Suprema, sentencia de 6 de abril de 2015, causa Rol N° 21.547-2014; Tercer Tribunal Ambiental, R-55-2017).

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Que, la afirmación anterior se ve reforzada si consideramos que en materia ambiental hay dos casos en que el legislador interviene directamente permitiendo la participación de la ciudadanía sin que sea relevante la titularidad y afectación de derechos o intereses legítimos: i) en primer lugar, el denunciante de acuerdo al art. 21 de la LOSMA, dado que el legislador para darle la calidad de interesado en el procedimiento administrativo sancionador prescinde de la titularidad o afectación de sus derechos o intereses, y ii) los observantes en un procedimiento de participación ciudadana, quienes por el sólo hecho de hacer una observación, independiente si están afectados por el proyecto, se encuentran habilitados para deducir la reclamación administrativa contemplada en los art. 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y,

por tanto, acceder a reclamar con posterioridad ante el Tribunal Ambiental ya que se encuentran legitimados por el art. 18 N°5 de la Ley N° 20.600. En estos dos casos el ordenamiento prescinde de cualquier consideración de titularidad o afectación, por lo que puede entenderse que el solo interés en el cumplimiento de la ley es suficiente para justificar la participación del denunciante y observante. En todos los demás casos, el ordenamiento ambiental somete a los impugnantes a la carga que debe cumplir todo ciudadano, y le requiere la invocación y justificación de un interés individual o colectivo amagado.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Que, en consecuencia, si bien se puede invocar un interés ambiental afectado para solicitar la invalidación de una RCA, lo que evidentemente amplía el ámbito de la legitimación activa, en ningún caso lo transforma en una acción popular, debiendo los Reclamantes individualizar y justificar dicho interés y afectación, cuestión que, como se ha dicho, no se ha realizado en sede administrativa y judicial. A mayor abundamiento, ni siquiera el recurso de protección de garantías constitucionales, pese a su importancia y carácter desformalizado, ha sido considerado una acción popular (Corte Suprema, 28 de mayo de 2019, Rol N° 5888-2019).

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Que, para finalizar, cabe constatar que la institucionalidad ambiental contempla cauces específicos para materializar e internalizar en el procedimiento administrativo de evaluación los diferentes intereses ciudadanos. Ese mecanismo, como se advirtió, es la participación ciudadana en calidad de observantes. Así entonces, los Reclamantes como agrupación de ciudadanos, no se encuentran excluidos de participar en la evaluación ambiental y posteriormente, en el contencioso administrativo ambiental de revisión, cuando sus observaciones no han sido debidamente consideradas (art. 17 N°6 de la Ley N° 20.600). No obstante, si optan legítimamente por restarse de esa participación, deben someterse a las cargas que toda persona natural o jurídica debe cumplir para impugnar la legalidad de un acto de la Administración, entre las que se encuentra la de individualizar y justificar su legitimación.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Que, al no haber satisfecho esa carga por los Reclamantes, lo que corresponde es rechazar la presente reclamación, por no haberse invocado y demostrado en sede administrativa y judicial la legitimación activa.

QUINCUGÉSIMO. Que, atendido lo precedentemente resuelto, el Tribunal no emitirá pronunciamiento sobre las demás controversias identificadas, y debido a ello, no se pronunciará acerca del mérito del documento de fs. 4267 y ss.

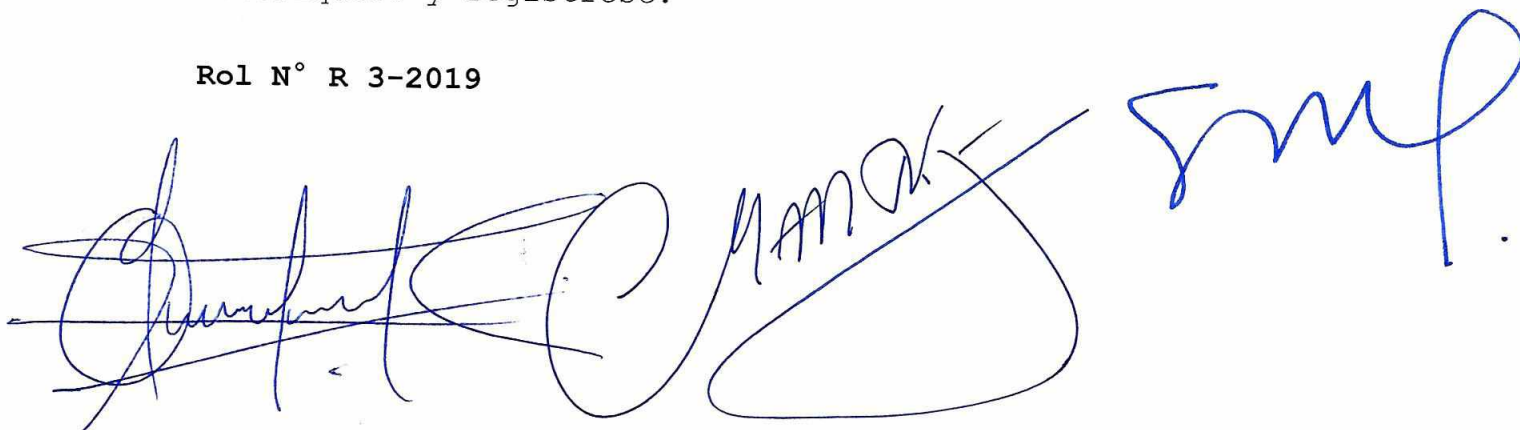
Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°8, 18 N°7, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169 y 170 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

1. **Rechazar** la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
2. **No condenar** en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 3-2019



Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sr. Michael Hantke Domas, y Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.



Autoriza el Secretario Abogado (S) del Tribunal, Sr. José Hernández Riera.

En Valdivia, a doce de julio de dos mil diecinueve, se anunció por el Estado Diario.