REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

VISTOS:

1) A fs. 1 y ss., Francisco Astorga Cárcamo, abogado, en representación de [redacted] **Y** [redacted], interpuso reclamación del art. 17 núm. 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la **RES EX. N° 214, DE 4 DE AGOSTO DE 2021, DE LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (COEVA) DE LA REGIÓN DEL BIOBÍO.** Dicha resolución rechazó la solicitud de invalidación en contra de la Res. Ex. N° 12, de 14 de enero de 2019, de la misma comisión, que calificó favorablemente el proyecto "Concesión Vial Puente Industrial". Los reclamantes solicitan que se deje sin efecto la RCA del proyecto; en subsidio, se retrotraiga el procedimiento de evaluación ambiental; y, en subsidio, lo que se estime procedente conforme a derecho.
2) A fs. 1119, se admitió a trámite la reclamación y se ordenó a la reclamada que informe y remita copias autentificadas de los expedientes administrativos, según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. La Dirección Ejecutiva del SEA, en representación de la COEVA de la Región del Biobío, a fs. 1146, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, acompañando las copias requeridas.
3) A fs. 3184 se tuvo por informada la reclamación y se pasaron los autos al relator. A fs. 3185, compareció la empresa Sociedad Concesionaria Puente Industrial S.A., titular del proyecto, y solicitó hacerse parte como tercero independiente y, en subsidio, coadyuvante de la reclamada; a fs. 3206, se le tuvo como parte en calidad de tercero independiente. A fs. 3207, la reclamada acompañó nueva copia autentificada del expediente administrativo de evaluación ambiental, pues el ingresado al sistema de gestión de causas en el escrito de fs. 1146 le faltaban piezas; a fs. 13130 se ordenó pasar dicho expediente al relator. Éste, a fs. 13131 certificó estado de relación. A fs. 13132 se trajeron los autos en relación.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

4) A fs. 13133, las partes de mutuo acuerdo suspendieron el procedimiento, el que se reanudó por resolución de fs. 13136, fijando fecha para la vista de la causa. A fs. 13148, Sociedad Concesionaria Puente Industrial S.A. expuso sus alegaciones sobre la reclamación y solicitó su rechazo, con costas, además acompañó documentos. A fs. 13648, los reclamantes hicieron presente ciertas alegaciones respecto del informe de la reclamada y acompañaron documentos. A fs. 13695 se tuvo presente ambos escritos y por acompañados los documentos.
5) A fs. 13697 consta que se celebró audiencia de alegatos, y a fs. 13699 que la causa quedó en acuerdo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. La empresa "Sociedad Concesionaria Puente Industrial S.A.", ingresó el proyecto "Concesión Vial Puente Industrial" al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) por configurarse la tipología principal del art. 3 letra a) del Reglamento del SEIA, y las secundarias del art. 3 letras a.3) y a.4) del mismo reglamento. Lo hizo mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), por generar o presentar los efectos, características o circunstancias del art. 11 letras b), c) y f) de la Ley N° 19.300. El proyecto consiste en un viaducto de 6.4 kilómetros de largo con sus obras de conectividad anexas, que comunicará las comunas de Hualpén y San Pedro de la Paz con la finalidad de agilizar el tránsito de carga de los puertos de Lirquén, Talcahuano, San Vicente y Coronel, además de proveer conectividad vial y descongestionar las rutas que conectan Hualpén y San Vicente.

SEGUNDO. El proyecto fue aprobado por la Res. Ex. N° 12, de 14 de enero de 2019, de la COEVA de la Región del Biobío (fs. 12396 a 12768); a partir del acuerdo de dicho órgano colegiado resolutor, consignado en acta de sesión ordinaria N°24/2018, de 17 de diciembre de 2018 (fs. 12772 a 12815); y de lo señalado en el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) (fs. 11908 a 12366). Dicho acto administrativo fue notificado por publicación de un extracto del mismo en el Diario Oficial, el 7 de febrero de 2019 (fs. 12770).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

TERCERO. Los reclamantes de autos solicitaron a la COEVA de la Región del Biobío, la invalidación de la citada Res. Ex. N° 12 de 2019, por medio de escrito ingresado el 16 de octubre de 2020. Dicho organismo dio inicio al procedimiento respectivo, confirió traslado al titular del proyecto, el que fue evacuado en su oportunidad, tras lo cual, por Res. Ex. N° 214, de 4 de agosto de 2021 (fs. 1572 a 1623), rechazó la solicitud antes indicada; esta última resolución es reclamada en autos.

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A. Argumentos de los Reclamantes

CUARTO. Los reclamantes expusieron que la resolución reclamada es ilegal y no está suficientemente motivada por las siguientes razones:

1) **Alegaciones sobre los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300:**
   a) **Respecto del riesgo para la salud de la población:** La resolución reclamada, por una parte, no se hace cargo de forma alguna de la alegación referida a la falta de consideración del impacto que provocará en la salud de la población el aumento del flujo de camiones sobre el puente y las emisiones de material particulado (MP) de estos y de su carga; por otra, se hizo cargo deficientemente de la alegación referida al impacto sobre la salud de la población que generará la eliminación de la mayor zona de cultivos de hortalizas del Gran Concepción, al restringir el acceso a alimentación sana y a buen precio.
   b) **Respecto de los Efectos Adversos Significativos sobre recursos renovables, en particular, sobre el recurso hídrico y la necesidad de la evaluación del cambio climático:** La Dirección General de Aguas (DGA), en el marco de la reclamación administrativa hecha por observantes ciudadanos en contra de la RCA, informó que el titular no consideró todas las variables ambientales a fin de poder determinar debidamente los impactos, pues no incluyó todas las variables relevantes en la línea de base del Proyecto ni en la determinación de su área de influencia, en concreto

respecto del puente provisorio denominado Puente Bocatoma; también informó que no se analizó la interacción entre sedimentos y ecosistemas acuáticos continentales, pues el hábitat de la fauna íctica del río será modificada, constituyéndose un impacto significativo no evaluado; también informó que la metodología para realizar cálculos hidráulicos del área de influencia es insuficiente dada ciertas variables climáticas. Por otra parte, respecto del cambio climático, este no fue debidamente considerado, cuando debe incorporarse para evaluar la susceptibilidad a inundaciones, la afectación a humedales y la adaptación.

c) **Respecto de los impactos descritos en el art. 6 del RSEIA sobre flora, vegetación y fauna:** En sede administrativa se alegó que la información de la línea de base fue levantada de forma errónea y parcializada. La resolución reclamada descartó lo anterior, reiterando lo indicado en la RCA. Al efecto, sostienen que no es efectiva la suficiencia de la evaluación respecto a la fauna en ecosistemas terrestres y acuáticos, pues no se precisan aquellos impactos que fueron considerados como no significativos respecto de la fauna perteneciente a ecosistemas terrestres y acuáticos, cuando respecto del componente hidrológico se reconoce como impacto no significativo la "Modificación del cauce del río Biobío y transporte de sedimentos" y la "Modificación del cauce estero Los Batros". En cuanto a la avifauna, el proyecto tendrá un impacto no medido en la distribución de las diferentes especies de aves migratorias en el interior del humedal Los Batros, además será una barrera para el libre desplazamiento de estas especies y fragmentará su hábitat, y las medidas disuasivas de mitigación para aves y su nidificación, no son recomendadas y pueden generar aumento del estrés y cambio de comportamiento en las aves. En cuanto a los ecosistemas acuáticos se hace referencia al pronunciamiento de la DGA que concluyó que no hay análisis de la interacción entre

las componentes sedimentos y ecosistemas acuáticos continentales, de tal manera que el hábitat de la fauna íctica del río sí será modificado, constituyéndose un impacto significativo no evaluado. Por último, en las medidas de "rescate y relocalización" de especies no se contempla el seguimiento, además se soslaya que la medida "tubería que permita la libre circulación del curso de agua estacional", dura 34 meses, lo que basta para generar un impacto significativo e irreversible.

d) **Respecto de los impactos descritos en el art. 6 del RSEIA sobre suelo:** En sede administrativa se sostuvo que la RCA no reconoce que concurran efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad del suelo. Al respecto, tanto la resolución reclamada como la RCA indicaron que la pérdida de suelo no es un impacto significativo porque dicha pérdida se asumió por la planificación territorial. Pero esto es incomprensible, porque no se da cuenta de una descripción y justificación completa del área de influencia del Proyecto (AIP), pues la pérdida de capacidad de suelo para sustentar biodiversidad fue evaluada respecto del art. 7 letra a) del RSEIA, pero no de forma autónoma y ecosistémica en los términos del art. 6 del RSEIA. Por su parte, la medida de remoción de la capa orgánica del suelo para aplicarla en los predios que servirán para compensar la pérdida de la actividad hortícola, no es una medida real, pues en el sector intervenido se pierde el suelo y su función ecosistémica.

e) **Alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, en particular, de los impactos descritos en el art. 7 letra a) del RSEIA:** En sede administrativa se alegó que existe falta de descripción del uso del territorio, lo que se traduce en la falta de idoneidad de la línea de base en relación a este componente. Esto es rechazado en la resolución reclamada, indicando que la descripción y justificación del área de influencia y de los impactos significativos fue completa, y que la medida de compensación es

adecuada y suficiente. Pero, la resolución reclamada no se pronuncia sobre la línea de base, pues se limita a las medidas de compensación. Sin perjuicio de esto, tampoco se hace cargo de la insuficiencia de las medidas adoptadas para mitigar, compensar o reparar los impactos, en particular el "Plan de Fomento Agrícola" y del plan de seguimiento de aquellas medidas. Al respecto, sostienen que, si bien se reconoce un impacto sobre los sistemas de vida, las medidas no son suficientes porque no abordan toda la significancia de los impactos en la actividad productiva local. Tampoco se hace cargo adecuadamente de los graves impactos ambientales que genera en los horticultores de Boca Sur y sus actividades productivas, porque son insuficientes el Plan de Fomento Actividad Hortícola y el Acuerdo Marco para la implementación de la Medida de compensación Plan de Fomento de la actividad Hortícola, ya que no consideran el encadenamiento productivo. Además, la restitución de los terrenos afectados por el proyecto tiene condiciones insuficientes para garantizar que se respetaran las mismas o mejores condiciones que los terrenos expropiados, ya que no hay estudios de posibles predios alternativos. Por su parte, el seguimiento de la productividad de los predios es insuficiente. Además, respecto de la potencial afectación del riego de los predios cultivables aledaños, no existe un levantamiento de las diferentes napas subterráneas existentes en el área de influencia del Proyecto. Por último, no se abordó la afectación al suministro alimentario de San Pedro de la Paz y del Gran Concepción.

f) **Alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, en particular, de los impactos descritos en el art. 7 letra b) del RSEIA:** En sede administrativa se alegó que no se consideraron ni evaluaron adecuadamente los efectos adversos significativos asociados a la conectividad y desplazamiento de los grupos humanos en el área de

influencia del Proyecto, que las medidas de mitigación no consideraron fuentes primarias para describir el uso del territorio, quedando aislada la Población Lautaro; medidas que además incumplen la normativa sobre discapacidad. Nada de esto fue debidamente abordado en la resolución reclamada.

g) **Alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, en particular, de los impactos descritos en el art. 7 letra c) del RSEIA:** En sede administrativa se alegó que las inundaciones que ya afectan al sector se verán gravemente incrementadas por el proyecto y el relleno del Humedal Los Batros, lo que generará un grave aislamiento del sector en épocas de lluvia, y de esa forma, restringirá el acceso de equipamientos, servicios e infraestructura básica. Además, los va a aislar de un lado del puente y los harán pasar por una pasarela, sin señalar cómo será ésta, lo que vulnera sus derechos, así como la Ley N° 20.422. En ese sentido, la resolución reclamada sigue sin abordar la insuficiencia de las medidas de mitigación propuestas, pues no contemplaron la opinión de los afectados, y se centraron sólo en la población Lautaro.

h) **Alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, en particular, de los impactos descritos en el art. 7 letra d) del RSEIA.** En sede administrativa se alegó que la comunidad de horticultores y los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas tienen presencia inmemorial en los sectores afectados por el proyecto, desarrollando tradiciones y culturas propias, que no se consideraron adecuadamente en la evaluación ambiental. La dificultad o impedimento para el ejercicio o la manifestación de tradiciones, cultura o intereses comunitarios, dada la cultura y cosmovisión indígena, pasa también por la alteración a los espíritus que habitan y protegen este sitio de ejercicio de su cultura y espiritualidad, por lo que una intervención de tal envergadura altera

significativa y definitivamente el equilibrio espiritual del territorio.

i) **Sobre la localización y valor ambiental del territorio:** En sede administrativa se alegó que no se descartan efectos adversos significativos respecto de la localización y valor ambiental del territorio, en particular respecto del Santuario de la Naturaleza de la Península de Hualpén, el Parque Museo Pedro del Río Zañartu y el humedal Los Batros. La resolución reclamada indica que ninguna de esas áreas será intervenida, pero, en estricto rigor, no hubo evaluación alguna al respecto. En especial, el humedal Los Batros es un humedal urbano, debiendo considerarse lo resuelto por la Excma. Corte Suprema en la causa rol 21.970-2021, en cuanto a su protección, tratándose de un área bajo protección oficial, que será intervenida y afectada por el proyecto, además de resultar incompatible con el PRMC, que lo considera como Zona de Valor Natural, donde solo se permitirán actividades de recuperación y protección de ecosistemas. Esta zona corresponde a un "Área de Protección de Recursos de Valor Natural", correspondiendo a un área bajo protección oficial, según dictamen 39.766 de 2020, de Contraloría General de la República, lo que hace que el proyecto sea incompatible con la planificación territorial.

j) **Respecto del patrimonio cultural:** En sede administrativa se sostuvo que en la evaluación ambiental no se aportaron antecedentes suficientes para descartar efectos adversos significativos al patrimonio cultural. La resolución reclamada determinó que el área de influencia estaba correctamente justificada y definida, y respecto a los sitios en el área de San Pedro del Valle indicó que esta no forma parte del área de influencia para este componente. Sin embargo, para determinar dicha área no se utiliza la Guía respectiva, además de omitirse el informe "*Etapa Final del Proyecto Inmobiliario San Pedro del Valle*", que da cuenta de hallazgos arqueológicos, así como de

estudios del proyecto Fondecyt 1020272, que da cuenta de hallazgos similares a lo largo del humedal Los Batros. Por otra parte, el estudio arqueológico se desarrolló en un área no representativa, no obstante, se encontró un hallazgo arqueológico nuevo, lo que hace presumir que pueden existir más; además, no se prospectó ningún sector de Hualpén, donde se ubicará el Enlace Costanera. Por su parte, durante la evaluación ambiental, el Consejo de Monumentos Nacionales hizo numerosas observaciones al EIA y la Adenda, en cuanto la metodología para prospección subacuática no es la más adecuada, y la prospección pedestre es ineficiente; esto afectaría la validez de los resultados, pues nunca fueron subsanados. El hallazgo hecho durante la construcción del proyecto da cuenta de la insuficiencia del área de influencia y la línea de base.

2) **Respecto de la falta de un Plan de Riesgos y Contingencias idóneo y de la necesidad de un Estudio de Riesgo Sísmico.** Al respecto, indican que en sede administrativa se planteó que el área de influencia del proyecto está mal determinada porque falta la modelación de catástrofes, particularmente sismos, tsunamis y crecidas, lo que impidió predecir, determinar y prevenir riesgos. Además, se hizo presente que hubo una solicitud de discrepancia del MOP en contra del titular que determinó la necesidad de un Estudio de Riesgo Sísmico, lo que fue obviado en la resolución reclamada. Este cambio en las condiciones de la concesión debió reflejarse en la evaluación ambiental, porque conlleva una modificación sustantiva del proyecto que no fue incluido en el contenido del EIA.

3) **Respecto de la falta de evaluación de efectos sinérgicos:** la evaluación ambiental no consideró el estudio *"Etapa Final del Proyecto Inmobiliario San Pedro del Valle"*, evaluado por EIA, en el cual se encontraron importantes hallazgos arqueológicos en el área de influencia del presente proyecto, los que fueron ignorados.

4) **La resolución reclamada aplica ilegalmente la denominada norma de clausura del art. 17 núm. 8 de la Ley N° 20.600:**

al respecto, la correcta interpretación de dicha norma sólo es aplicable al titular del proyecto o a los observantes, no así a los terceros absolutos, como ha reconocido la Excma. Corte Suprema en la causa rol 45.807-2016.

5) **Los hechos nuevos alegados respecto de los hallazgos arqueológicos deben ser considerados:** al respecto, para su aplicación es necesaria (i) la existencia de un procedimiento administrativo y un acto final impugnado, (ii) que los hechos conocidos con posterioridad sean relevantes y (iii) que se respete la concordancia entre la instancia administrativa y procesal, en cuanto a los hechos y normas mencionadas como fundamento del recurso. Todo lo que se verifica en autos.
6) **Vulneración de los principios preventivo y precautorio:** La deficiencia en la información que se ha expuesto, hace que se atente contra los principios preventivo y precautorio.
7) **Inaplicabilidad de la confianza legítima:** La confianza legítima no puede ser aplicada, porque el titular ha obtenido la RCA en base a indicaciones y antecedentes relativos a elementos esenciales del acto que eran inexactos o incompletos, por lo que, faltando elementos de hecho para predecir, prevenir y evaluar impactos ambientales, no pudo proponer medidas de mitigación, compensación y reparación adecuadas.
8) **Sobre la invalidación impropia:** en su escrito de fs. 13648, expuso que las reglas de la invalidación impropia corresponden a una interpretación doctrinal y jurisprudencial debatida y errónea, indicando que hay jurisprudencia reciente de la Corte Suprema que considera que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N°20.600, se concede acción a los solicitantes de invalidación, incluso si no se ejerce la potestad invalidatoria.

B. Argumentos de la Reclamada

QUINTO. El SEA expuso que la resolución reclamada es legal y está suficientemente motivada por las siguientes razones:

1) Hay fundamentos de forma para rechazar la reclamación, a saber:

a) Operó la caducidad del plazo para presentar el recurso de invalidación pues la solicitud fue presentada fuera de plazo conforme a las reglas de la invalidación impropia, tratándose entonces de una solicitud de invalidación; como finalmente no se ejerció la potestad invalidatoria, los solicitantes carecen de acción.

b) En cuanto a la legitimación activa, nuestra legislación no protege un interés general y abstracto sobre la legalidad de los actos administrativos, como invocan los reclamantes.

c) Además, se invoca el hallazgo de restos óseos humanos durante la construcción de un camino provisorio en el Enlace Costanera del proyecto, que está fuera del ámbito de competencia del SEA, por lo que debiesen ser descartadas de plano.

d) La reclamación infringe el principio de congruencia al extenderse sobre puntos que no fueron parte de la solicitud original, en particular, las alegaciones referidas a los hallazgos de restos óseos humanos; a la evaluación del componente suelo extendiéndose a la descripción y justificación del área de influencia; a la determinación del área de influencia de patrimonio cultural; y a la inaplicabilidad de la confianza legítima.

2) El descarte del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300 fue realizado conforme a derecho, en tanto no se configura un riesgo a la salud de la población producto de la disminución temporal en la producción de hortalizas, ni por el flujo de camiones, el que, con la operación del Proyecto, se verá disminuido.

3) En relación a las materias alegadas sobre el art. 11 letra b) de la Ley N° 19.300 cabe señalar que el tramo de cauce del Puente Bocatoma fue incluido dentro del área del Proyecto, por lo que no es cierta su supuesta exclusión, la línea de base de flora y fauna fue correctamente levantada, conforme a las metodologías vigentes, tanto el humedal y el estero fueron analizados como ecosistemas sensibles y los eventuales riesgos de derrame se analizaron e incluyeron en el Plan de Emergencias y Contingencias.

4) Respecto del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, no es posible afirmar que la comunidad de productores de hortalizas no ha sido debidamente considerada durante la evaluación, cuando ellos mismos han firmado los acuerdos para implementar las medidas de compensación.
5) En cuanto al art. 11 letra d) de la Ley N° 19.300, cabe señalar que la presencia de los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas dentro del área de influencia fue correctamente determinada, en conjunto con su relación con el Humedal Los Batros, cuyas características el proyecto mejorará, descartándose la afectación de otras áreas protegidas, las cuales se encuentran alejadas del Proyecto.
6) Sobre el art. 11 letra f) de la Ley N° 19.300, se aportaron antecedentes suficientes para justificar el área de influencia de este componente, estableciéndose un único sitio arqueológico. El Proyecto además contempla rescatar una superficie de 720 m² de material arqueológico y la obtención del permiso ambiental sectorial del art. 132 del RSEIA.
7) Por último, existen una serie de materias como las relativas a sismos, cambio climático, impactos sinérgicos, evaluación del componente suelo y la inaplicabilidad del principio de confianza legítima, que carece de fundamento jurídico.

C. Argumentos del Tercero Independiente

SEXTO. En su escrito de fs. 13148, el tercero independiente solicitó el rechazo de la reclamación bajo los siguientes argumentos:

1) Los reclamantes carecen de acción, dado que se interpuso la denominada "invalidación facultad", prevista en el art. 53 de la Ley N° 19.880, y la COEVA de la Región de Biobío no ejerció su potestad invalidatoria. Además, se alteró el régimen recursivo especial existente.
2) Existen ciertas materias que no fueron contenidas en la solicitud de invalidación, por lo que la Administración no tuvo conocimiento de ellas, las que son planteadas recién en esta sede, por lo que deben ser desechadas por infringir

el deber de congruencia y configurar el vicio de desviación procesal.

3) De la revisión de todo el procedimiento de evaluación ambiental se puede concluir que las alegaciones de los reclamantes sobre supuestas deficiencias del mismo, no son ciertas, ya que todos los aspectos reclamados fueron abordados de manera completa, precisa y suficiente, por lo que no existe vicio de ilegalidad alguno.

II. CONTROVERSIAS

SÉPTIMO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que se deben analizar y resolver las siguientes controversias:

1) Si los reclamantes tienen acción para reclamar.
2) Si las reclamantes tienen legitimación activa.
3) Si se aplicó debidamente la norma de clausura del art. 17 núm. 8 de la Ley N° 20.600.
4) Si se incurre en desviación procesal respecto de ciertas alegaciones.
5) Si se incurrió en vicios de motivación respecto de los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300 relacionados con riesgo para la salud de la población; efectos adversos significativos sobre recursos renovables, en particular, sobre el recurso hídrico y la necesidad de la evaluación del cambio climático; impactos sobre flora, vegetación y fauna; impactos sobre suelo; alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; la localización y valor ambiental del territorio; el patrimonio cultural.
6) Si el Plan de Riesgos y Contingencias es idóneo y si es necesario un Estudio de Riesgo Sísmico.
7) Si se debió evaluar los efectos sinérgicos del proyecto.
8) Si se vulneraron los principios preventivo y precautorio.

A. Si los reclamantes tienen acción para reclamar

OCTAVO. Para el SEA, hay motivos de forma para rechazar la reclamación, por cuanto operó la caducidad del plazo para presentar la solicitud de invalidación, pues fue presentada

fuera de plazo conforme a las reglas de la invalidación impropia, tratándose entonces del ejercicio de la potestad invalidatoria. Como finalmente esta potestad no fue ejercida, los solicitantes carecen de acción.

NOVENO. Que, sobre este particular se deben tener presentes los siguientes hechos:

1) La Res. Ex. N° 12, de 14 de enero de 2019, de la COEVA de la Región del Biobío (fs. 12396) calificó favorablemente el proyecto "Concesión Vial Puente Industrial", cuyo titular corresponde a "Sociedad Concesionaria Puente Industrial S.A.". Dicho acto administrativo fue notificado por publicación de un extracto del mismo en el Diario Oficial de 7 de febrero de 2019 (fs. 12770).
2) A fs. 1226, con fecha 16 de octubre de 2020, consta que el abogado Sr. Francisco Astorga Cárcamo, actuando por [redacted] y [redacted], de conformidad a lo dispuesto por el art. 53 de la Ley N° 19.880, solicitó la invalidación de la RCA del Proyecto.
3) A fs. 1572, consta que la referida solicitud fue rechazada por medio de la Res. Ex. N° 214/2021, reclamada en autos.

DÉCIMO. Como se puede observar, la presente reclamación se dirige en contra de una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación dictada por la COEVA Región del Biobío, que decide rechazar la solicitud de invalidación de la RCA del proyecto "Concesión Vial Puente Industrial", por estimar que se encontraba ajustada a derecho.

UNDÉCIMO. Para resolver la presente alegación, se debe tener presente que la institución de la invalidación se encuentra regulada en el art. 53 de la ley N° 19.880, que dispone: "*La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación del acto*". En tanto, el inciso tercero del citado precepto precisa que "*el acto invalidatorio será siempre impugnable ante los Tribunales de justicia, en procedimiento breve y sumario*". Por su parte, el art. 17, en su numeral 8, de la ley N° 20.600, señala que los Tribunales

Ambientales son competentes para: "*8) conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución". A su vez, el art. 18 N° 7 del citado estatuto legal establece que los legitimados para interponer este reclamo son aquellos que hubiesen "[...] solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación*".

DUODÉCIMO. Conforme a lo anterior, corresponde determinar si los Reclamantes tienen acción para recurrir al Tribunal Ambiental para impugnar la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de la RCA, pero que no realiza la invalidación. Para este efecto se debe considerar que los Reclamantes tienen la calidad de terceros absolutos, pues no comparecieron en el procedimiento administrativo en que se otorgó la RCA.

DECIMOTERCERO. Sobre el particular, la Excma. Corte Suprema ha establecido algunos aspectos relevantes en relación a esta materia, que son necesarios destacar y precisar para un análisis del asunto sometido a decisión del Tribunal. Para ello se han recopilado los criterios establecidos, entre otras, en las siguientes sentencias: i) Corte Suprema, 12 de mayo de 2016, autos Rol N° 11.515-2015, «Proyecto Piscicultura Rupanco»; ii) Corte Suprema, 16 de agosto de 2016, autos Rol N° 16.263-2015, «Proyecto Inmobiliario Costa Laguna S.A.»; iii) Corte Suprema, 25 de junio de 2018, autos Rol N° 44.326-2017, «Proyecto Central Hidroeléctrica Frontera»; iv) Corte Suprema, 12 de marzo de 2020, autos Rol N° 8.737-2018, «Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental»; y, v) Corte Suprema, 21 de abril de 2021, autos Rol N° 59.656-2020, «Quirquitripay Antiman Elsa Del Carmen con Fisco de Chile - Consejo de Defensa del Estado».

DECIMOCUARTO. De acuerdo al análisis que ha realizado esta jurisprudencia sobre la real naturaleza de la invalidación a la cual se refiere el art. 17 N°8 de la Ley N°20.600, a primera vista podría sostenerse que se trata simplemente del traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N° 19.880 para

reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria. Se trataría, entonces, de una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el Tribunal Ambiental y no ante la justicia ordinaria como señala el art. 53, ya citado. Sin embargo, esta interpretación no se condice con la historia de la ley N° 20.600, dado que el propósito del legislador fue entregar a los terceros afectados por el acto administrativo, y que no han participado en el procedimiento administrativo ambiental, un verdadero recurso. Esta conclusión se reafirma con lo establecido en el inciso final del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que dispone que en los casos que indica "no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la ley N° 19.880". Esta mención sólo se justificaría tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso 1°, del mismo número.

Adicionalmente, la Excma. Corte Suprema ha razonado, que 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; reconociendo que sobre la materia no hay discusión ni en la doctrina, ni en la ley, ni en la jurisprudencia.

DECIMOQUINTO. Así entonces, es necesario distinguir entre dos tipos de invalidaciones: la invalidación propiamente tal (o invalidación facultad) y la invalidación impropia (o invalidación recurso). La invalidación propiamente tal o invalidación facultad es expresión de la invalidación establecida en el art. 53 de la Ley N° 19.880. Siendo así, y como lo ha señalado previamente este Tribunal (causas R-5-2019, R-25-2019, R-4-2020, R-13-2020, R-14-2020 y R-24-2020), esta invalidación (i) siempre será procedente, de oficio o a petición de parte; (ii) debe ejercerse por la Administración en el plazo de dos años desde la notificación o publicación del acto; (iii) la Administración siempre podrá invalidar los actos contrarios a derecho previa audiencia del interesado; (iv) habilita para recurrir ante los Tribunales Ambientales únicamente si es que la Administración ejerce su facultad invalidatoria; y, (v) debe recurrirse ante los Tribunales Ambientales en el plazo de 30 días computado desde que se le notificó el acto invalidatorio.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

DECIMOSEXTO. Por su parte, la invalidación impropia o invalidación recurso, en su configuración jurisprudencial otorga, principalmente, a los terceros que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental, la posibilidad de reclamar en contra de los actos administrativos de carácter ambiental en circunstancias similares a las cuales lo hacen quienes han participado en el procedimiento de evaluación. Tratándose de un reclamo de ilegalidad, el plazo para interponerlo en la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental, según ha establecido la Excma. Corte Suprema en los fallos citados, no es el de dos años que señala la Ley N° 19.880, para la denominada invalidación facultad. Así, interpretando armónicamente las disposiciones de las leyes N° 19.300 y 20.600, la Excma. Corte Suprema estima que el plazo es de treinta días, ya que precisamente este término es el que se señala 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 arts. 20, inciso primero; 24, inciso final; 25 quinquies, inciso final y 30 bis, inciso penúltimo.

DECIMOSÉPTIMO. En consecuencia, es posible establecer que la "invalidación impropia" tiene las siguientes características: (i) procede a solicitud de parte, ya sea de un tercero absoluto, el titular del proyecto o los terceros que sí intervinieron en la evaluación del proyecto; (ii) debe reclamarse en sede administrativa en el plazo de treinta días desde la notificación del acto reclamado; (iii) habilita para recurrir ante los Tribunales Ambientales en el caso de que la Administración ejerza o no su potestad invalidatoria; (iv) debe recurrirse ante los Tribunales Ambientales en el plazo de treinta días desde que se le notificó la resolución que resuelve la reclamación en sede administrativa.

DECIMOCTAVO. Sobre la impugnabilidad del acto que decide no invalidar, la doctrina nacional señala que la Ley N° 19.880 "[...] *dispone explícitamente que el acto invalidatorio será siempre impugnable en procedimiento judicial sumario. En cambio, no se prevé una acción judicial contra el acto que niegue lugar a la invalidación; esta disparidad de tratamiento tiene sentido, pues la resolución desestimatoria de la*

invalidación tiene por efecto confirmar el acto revisado, el cual podría estar firme." (Valdivia, José Miguel, Manual de Derecho Administrativo, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 298). De esta manera, puede decirse que, salvo hipótesis de desviación de fin, el acto administrativo que resuelve el procedimiento de invalidación, pero que rechaza la solicitud, no es impugnable ante los Tribunales de Justicia. Entender lo contrario conllevaría a que las solicitudes de invalidación presentadas a la Administración se transformen en verdaderos recursos de impugnación; en circunstancias que son requerimientos del ejercicio de una potestad revisora. De esta forma, la solicitud de invalidación que se interpone dentro del plazo de dos años, pero de manera posterior a los treinta días, no puede dar lugar a un recurso cuando aquélla es rechazada.

DECIMONOVENO. Por consiguiente, y teniendo presente que la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa por don Francisco Astorga Cárcamo en representación de don Luis Fernando Medina Carrasco, [redacted], y [redacted], se ha fundado en el art. 53 de la Ley N° 19.880, y se ha interpuesto después del plazo de treinta días, pero dentro del plazo de dos años, forzoso es concluir que dicha petición corresponde al ejercicio de la denominada "invalidación facultad", y no se refiere a la "invalidación impropia" o invalidación recurso contemplada en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Al respecto, cabe precisar que los reclamantes indicaron expresamente en su solicitud de invalidación administrativa (fs. 1226) que tomaron conocimiento de la RCA impugnada en la fecha en que ésta fue publicada en el Diario Oficial, el 7 de febrero de 2019, esto es, un año y ocho meses antes de la presentación de su solicitud.

VIGÉSIMO. Así las cosas, habiéndose rechazado por la autoridad el ejercicio de la facultad invalidatoria prevista en el art. 53 de la Ley N° 19.880, el Tribunal concluye que los Reclamantes no cuentan con acción o recurso para impugnar la decisión de la Administración, puesto que el art. 53 y el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, sólo lo conceden para el caso en que se haga

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

uso efectivo de la facultad invalidatoria con que cuenta la Administración Pública, lo que no ocurrió en el caso de autos.

VIGÉSIMO PRIMERO. Por las razones anteriores, la Reclamación de autos no podrá prosperar, por carecer los Reclamantes de acción para recurrir a los Tribunales Ambientales. Por tales motivos, se omitirá pronunciamiento respecto de las controversias relacionadas con el fondo del asunto, por resultar incompatible con lo resuelto.

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; 15, 18, 21, 46, 47 y 53 de la Ley N° 19.880; arts. 8, 10, 11 de la ley N° 19.300; arts. 38, 44, 56, 60 y 61 del D.S. N° 40, de 2012, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; 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:

I) **Rechazar** la Reclamación de fs. 1 y ss. por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

II) No condenar en costas a las Reclamantes, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-36-2021

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero y Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés, se anunció por el Estado Diario.

SIBEL ALEJANDRA VILLALOBOS VOLPI
Fecha: 28-12-2023 18:48:27 -03:00

FRANCISCO ANDRES PINILLA RODRIGUEZ
Fecha: 28/12/2023 06:51:13 p. m. -03:00

IVAN ALBERTO HUNTER AMPUERO
Fecha: 28-12-2023 18:04:19 -03:00

JAVIER EDUARDO MILLAR SILVA
Fecha: 28-12-2023 18:09:42 -03:00