

Revista de Derecho Ambiental. Año VI N° 9.



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y recensiones, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

Directora Responsable

Prof. Valentina Durán Medina

Sub Directora Responsable

Prof. Pilar Moraga Sarriego

Editores Responsables

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

Comité Editorial

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

cda@derecho.uchile.cl

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons
atribución - compartir igual 4.0 internacional



¿Acción general de reclamación ambiental?

A general action for judicial review of environmental agency decisions?

Pablo Méndez Ortiz*

LL.M., New York University

pmo231@nyu.edu

Resumen: Desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.600, de 2012, se ha sostenido la existencia de una acción general de reclamación ambiental, supuestamente consagrada en el artículo 17 N° 8 de esta ley. Este trabajo cuestiona esta idea, sosteniendo que dicha norma responde solo a una regla de competencia. Hoy, entonces, los tribunales ambientales cuentan con facultades para conocer de esta acción, pero la misma solo podrá ser ejercida ante ellos cuando el Legislativo regule en forma adecuada todos sus aspectos procesales. La jurisprudencia vacilante de nuestra Corte Suprema en el último tiempo es, precisamente, prueba de ello.

Palabras clave: Justicia ambiental, contencioso administrativo, invalidación impropia, acción de reclamación.

Abstract: *Since 2012, the general opinion in Chile is that the Legislative has established in Article 17 No. 8 of the Law No. 20,600 a new general action to review any environmental agency action. This paper contends this idea, claiming that Law No. 20,600 only vested environmental courts with jurisdiction involving that type of actions, but this action has not yet been established. Therefore, potential claimants only could bring it only when the Legislative Branch regulates all its procedural aspects. Actually, the hesitant Supreme Court's decisions in the last few months is a clear proof of that statement.*

* Profesor del Departamento de Derecho Económico, Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso (Chile). Abogado. Licenciado en Derecho, Universidad de Valparaíso (Chile). Estoy en deuda con Gonzalo Guerrero, Andrés Peña, Pablo Tejada y Josefa Conget por sus útiles comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

Keywords: *Environmental justice, judicial review of agency acts, improper invalidation, action for review of agency decisions.*

Introducción

Una de las supuestas innovaciones de la Ley N° 20.600, de 2012, que creó los Tribunales ambientales, fue la consagración de una nueva acción jurisdiccional, denominada por la doctrina como acción general de reclamación ambiental¹. Hay dos características que llaman la atención de esta acción, en contraste con el resto de acciones contencioso-administrativo en el Derecho Ambiental chileno. Primero, que aquella “no está restringida a un acto administrativo específico, sino que es general respecto de cualquier acto administrativo de contenido ambiental”². Y segundo, que esta acción procede tras el agotamiento previo de la vía administrativa, cuestión que solo tendría lugar una vez tramitado el correspondiente procedimiento administrativo de invalidación por parte del órgano de la Administración del Estado³. Estas dos características diferencian a esta acción del resto de acciones judiciales existentes en materia ambiental, que se caracterizan por ser acciones especiales –dirigidas contra una clase específica de actos– y que pueden ser, en ciertos casos, ejercidas sin necesidad de agotamiento de la vía administrativa⁴.

De acuerdo con la posición doctrinaria más extendida sobre la materia, esta acción general de reclamación sería de conocimiento de los tribunales ambientales y estaría consagrada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Son varios los académicos y autores que

¹ Jorge Bermúdez, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2° Edición (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014), 538; Jorge Bermúdez, «La legitimación activa en el contencioso ambiental», en *La nueva justicia ambiental*, coord. por Jorge Bermúdez, Juan Carlos Ferrada y Francisco Pinilla, (Santiago: Thomson Reuters, 2014), 175. En el mismo sentido: Christian Paredes, «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600», *Revista Justicia Ambiental* 7 (2015): pp. 33-60.

² Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 538.

³ Artículo 17 N° 8, Ley N° 20.600, de 28 de junio de 2012, crea los Tribunales Ambientales. Art. 17 N° 8. Cfr., Luis Cordero, «Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia», *El Mercurio Legal*, 30 de abril de 2015, acceso el 30 de mayo de 2018, <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2015/04/30/Invalidacion-ambiental-entre-la-legitimacion-procedimental-y-la-invalidacion-impropia.aspx>. Refiriéndose a la acción de reclamación al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Romero mira con buenos ojos este requisito procesal, apuntando que “Procediendo de este modo se fortalece el principio de buena fe, al evitar una utilización abusiva del proceso judicial”. Alejandro Romero, «Proceso civil y prejudicialidad administrativa», *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte* 21, N° 2 (2014): 387. Las mismas conclusiones podrían, entonces, aplicarse a esta acción jurisdiccional.

⁴ Lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de la reclamación en contra de actos de la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N° 20.417, de 26 de enero, Artículo 56) y de la reclamación en contra de normas ambientales de carácter general, esto es, normas de emisión, normas de calidad ambiental, declaración de zonas latentes y/o saturadas, y planes de prevención y/o descontaminación (Ley N° 19.300, de 09 de marzo, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Artículo 50).

parten sus trabajos de la base de que esta acción se encuentra reconocida en nuestro sistema legal⁵. Por otra parte, desde la implementación de los tribunales ambientales en nuestro país, una cantidad no menor de estas acciones han sido resueltas por estos órganos jurisdiccionales, reconociendo en forma expresa o tácita lo anterior⁶. Así también, esta práctica incluso ha sido validada por nuestra Corte Suprema en recientes fallos⁷. El panorama general en este tema, es la aceptación de la existencia de una acción de reclamación en esta norma legal de la Ley N° 20.600.

No existe razón alguna para mantener en suspenso la pregunta que motiva el título de este trabajo. Se sostendrá que una lectura atenta de las normas en juego permite concluir que, en nuestro medio, en estricto rigor, esta acción de reclamación todavía no ha sido consagrada legalmente por el Poder Legislativo. En simple, el artículo 17 N° 8 de la ley es una regla de competencia, que le entrega a los Tribunales Ambientales la potestad para conocer de esta acción. Sin embargo, no existe ninguna regla legal ni en la Ley N° 19.300 ni en la Ley N° 20.600 que haya consagrado o creado la acción en términos formales, explícitos y directos. La acción general de reclamación no ha sido creada por el Legislativo, y la jurisprudencia vacilante de la Corte Suprema es una prueba de ello, según se verá.

Lo que se viene diciendo acarrea como consecuencia que esta supuesta acción general de reclamación ambiental no puede ser ejercida –al menos, no en forma válida– ante nuestros Tribunales Ambientales hasta que el Congreso la consagre formalmente mediante un curso de acción legislativo debido. Idealmente, ello debiera materializarse como una modificación de la Ley N° 19.300. En consecuencia, actualmente, cualquier impugnación judicial que se intente en contra de estos actos administrativos con contenido ambiental,

⁵ Cfr., al respecto, Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 538-540; Jorge Bermúdez, «La legitimación activa en el contencioso ambiental», 175-178; Christian Paredes, «El acto administrativo ambiental...»; Daniela Jara y Álvaro Núñez, «El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: la invalidación administrativa», *Revista de Derecho Ambiental* 8 (2017): 130-153; Iván Poklepovic, «Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA», *Revista de Derecho Ambiental* 8 (2017): 30-51.

⁶ A modo meramente ejemplar: Sentencias Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016; Rol R-87-2016, de 17 de junio de 2017; Rol R-90-2016, de 21 de marzo de 2017; Rol 96-2017, de 25 de abril de 2017; Rol R-98-2016, de 21 de junio de 2017; Rol 109-2016, de 22 de mayo de 2017; Rol R-117-2016, de 14 de diciembre de 2016; Rol 135-2016, de 28 de julio de 2017. Y Sentencias Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2015, de 21 de julio de 2015; Rol R-41-2016, de 3 de marzo de 2017.

⁷ Ver: Sentencia Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, de 25 de julio de 2017. Considerando 1°: “Que, ante la falta de una acción especial para impugnar los actos de naturaleza ambiental que le afecten, aquel tercero que no participó en el procedimiento de calificación ambiental dispone de la posibilidad de solicitar su invalidación de acuerdo al artículo 53 de la Ley N° 19.880. En efecto, tal vía resulta expresamente excluida para el titular del proyecto y aquellos terceros cuyas observaciones no fueron consideradas en el proceso de evaluación, en tanto ellos disponen de acciones especiales contempladas en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, respectivamente [...]. De estos arbitrios no goza el tercero, fundamento que conduce a la norma general y supletoria contenida en el citado artículo 53, con la particularidad de que, por disposición del referido artículo 17 N° 8, es reclamable ante el Tribunal Ambiental no sólo la resolución que acoja la invalidación, sino aquella que la deniegue”. Una idea similar está expresada en la Sentencia Corte Suprema, Rol N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017, Considerandos 8° y 9°.

deberá traducirse en la interposición de acciones generales en la materia, y que son de conocimiento de la justicia ordinaria.

Este artículo asumirá la siguiente estructura. La primera parte contiene una exposición de la historia del establecimiento de esta norma en la Ley N° 20.600, cuestión que permite comprender el porqué de su problemática redacción actual. Esto se debe a que existen aspectos procesales relativos a esta acción jurisdiccional que todavía no han sido definidos en forma adecuada por el legislador. En la segunda parte, se describen las soluciones jurisprudenciales vacilantes en un lapso relativamente breve que ha manifestado la Corte Suprema, que, partiendo de la existencia de una acción general de reclamación en aquella norma legal, son en realidad prueba de estos aspectos procesales inciertos.

Frente a este panorama, las partes tercera y cuarta, contienen el núcleo del argumento de este trabajo y defienden la idea de que el artículo 17 N° 8 no consagra en términos formales, explícitos y directos una acción general de reclamación en contra de actos de contenido ambiental. Para ello, la parte tercera, más bien teórica, pone en evidencia las diferencias entre acción jurisdiccional y competencia en el mundo del Derecho Procesal y las aplica a la situación de las acciones contencioso-administrativas. Luego, contrastando con este panorama, el último acápite ofrece una relectura de la norma del artículo 17 N° 8 como una norma de competencia en favor de los Tribunales Ambientales, pero que no consagra una acción jurisdiccional. Por último, este trabajo expone las conclusiones del caso.

1. El camino a la norma actual del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

1.1. Un poco de historia legislativa

Es sabido que el artículo 53 de la Ley N° 19.880, juntamente con regular la facultad invalidatoria que tiene toda autoridad administrativa para dejar sin efecto un acto por razones de legalidad, consagra una acción de reclamación en contra del acto invalidatorio. Señala, así, esta norma que el “acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”⁸. Esto es relevante, pues el origen de la norma del actual artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 estuvo ligada en forma íntima a dicho artículo de la Ley N° 19.880.

El Mensaje del Ejecutivo con que inició la tramitación del proyecto de ley de Tribunales Ambientales no consideraba inicialmente la norma jurídica del actual artículo 17 N° 8. Esta norma fue recién incorporada mediante una indicación —enmendada, Indicación N° 34 B-1— del mismo Poder Ejecutivo, durante el Primer Trámite Constitucional en el Senado, en el mes de mayo de 2010. Esta indicación le entregaba, en simple, competencias a los tribunales para conocer y juzgar de las acciones de reclamación que se interpusieren

⁸ Ley N° 19.880, de 29 de mayo, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Artículo 53 inciso segundo.

en conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuando estuvieren dirigidas contra un acto administrativo de carácter ambiental.

Así, la propuesta planteada por el Ejecutivo en su indicación estaba redactada en los siguientes términos: “Artículo 17. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 9) Conocer de la reclamación señalada en el inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para interponer la reclamación será el señalado en el número 1° del presente artículo [esto es, treinta días]”⁹.

La indicación en cuestión respondió a una sugerencia de la Comisión Técnica en el Primer Trámite Constitucional. Durante la tramitación del proyecto de ley, el Profesor Cordero apuntó que al interior de esta Comisión se consideró necesario “[...] admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa. De este modo, concluyó, se permite recoger una serie de hipótesis que no estaban cubiertas, hasta ahora, en las atribuciones [de dicho Tribunal]”¹⁰. Asimismo, el Profesor Cordero señaló que esta norma buscaba “admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales” de modo tal, que esta acción permitiría impugnar actos administrativos en aquellas hipótesis que no estaban expresamente consideradas en otras acciones de reclamación ambiental¹¹.

Dado que al momento en que el Ejecutivo introdujo esta indicación ya existía una acción jurisdiccional legalmente establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, el Congreso entendió que lo único que hacía la indicación del Ejecutivo era traspasar la competencia de estas acciones –radicada en la justicia ordinaria– a la nueva jurisdicción ambiental. Por lo mismo, tenía todo sentido incorporar una norma como la contenida en la indicación, y que geográficamente estuviera como un numeral más al interior del artículo 17, que trataba precisamente de las atribuciones o competencias con que contarían los Tribunales Ambientales. No era necesario, en el esquema inicial propuesto para el proyecto de ley, pues, crear ninguna acción jurisdiccional nueva¹².

⁹ Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente y Constitución Unidas (Cuenta en Sesión 53, Legislatura 258), de 25 de agosto de 2010, en Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600* (Valparaíso: 2012), 262-263.

¹⁰ Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600*, 264.

¹¹ Así, señaló que “en el caso de los municipios, por ejemplo, puede utilizarse la última de las competencias sugeridas, es decir, si se dicta una ordenanza ambiental y si ella se considera ilegal, el afectado puede solicitar su invalidación ante el mismo municipio, de manera que si, al final, la municipalidad la ratifica, resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental”. Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600*, p. 264.

¹² Debe hacerse una precisión, aunque ella no es relevante para el objetivo de este trabajo. Lo cierto es que ya al momento de la indicación mencionada existía una incongruencia entre aquella y la acción del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Nótese que esta última norma establecía una acción de reclamación solo en contra del acto invalidatorio; mientras que la propuesta del Ejecutivo utilizaba términos bastante peculiares. La indicación

En Primer Trámite Constitucional, esta iniciativa del Ejecutivo recibió dos modificaciones importantes con motivo de las sesiones de las Comisiones Unidas de Constitución y Medio Ambiente. La primera de ellas tuvo lugar con la incorporación de un inciso final al artículo 17 N° 8 tras las inquietudes de un grupo de senadores respecto a la posibilidad de que esta acción general de reclamación pudiera intentarse en forma paralela y simultánea con otras reclamaciones judiciales¹³. Así, se propuso al interior de estas Comisiones agregar una norma al final de este artículo, estableciendo que en “los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880, una vez resueltos los recursos administrativos o jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para ejercerlos sin que se hayan deducido”¹⁴.

En segundo lugar, algunas sesiones más tarde al interior de las mismas Comisiones Unidas, se modificó la iniciativa del Ejecutivo respecto a la forma en que estaba configurada la competencia de los Tribunales Ambientales en el artículo 17 N° 8. Ello ocurrió como resultado de reuniones de trabajo entre los representantes del Ejecutivo, algunos congresistas y académicos invitados. Así, se propuso una redacción levemente modificada de la propuesta original del Ejecutivo, que eliminaba la referencia al artículo 53 de la Ley N° 19.880, en los siguientes términos: “Artículo 17. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambien-

del Ejecutivo señalaba que los tribunales ambientales contenían competencia para conocer de la reclamación que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación de un acto administrativo. Esto es problemático por varias razones. Primero, porque la reclamación está dirigida en contra de un acto administrativo genérico y, en ese sentido, la redacción correcta habría sido algo así como que los Tribunales Ambientales cuentan con competencias para conocer de la reclamación [en contra del acto] que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”. Segundo, porque incluso en el caso en que se entienda que este es el espíritu de la norma, lo cierto es que el artículo 53 solo concede acción contra el acto invalidatorio, no contra el acto que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación –cuestión que incluye el acto que se pronuncia rechazando ésta-. Y, tercero, porque la historia legislativa muestra que en realidad lo que se estaba buscando con esta indicación era crear una verdadera reclamación general a través de una forma procesal bastante peculiar: mediante una norma de competencia de un tribunal.

¹³ Cfr., al respecto, las intervenciones de los Senadores Allamand, Espina y Larraín. Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600*, 264-265.

¹⁴ Supuestamente, el objetivo que estuvo detrás de esta modificación fue el dar certeza jurídica a los administrados. Y la forma de lograr esto era impidiéndole a la Administración del Estado la posibilidad de invalidar un acto administrativo, una vez ya resueltos los recursos administrativos y/o jurisdiccionales ejercidos en contra del mismo. En efecto, durante la discusión parlamentaria sostenida en el Primer Trámite Constitucional, consta que el Profesor Raúl Tavolari señaló que “esta norma parece necesaria [...] porque la Ley de Procedimientos Administrativos concede hasta dos años a la Administración para invalidar sus actos. Esta nueva proposición, en cambio, busca dar certeza introduciendo la idea de la cosa juzgada. En consecuencia, interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional en contra de un acto; pierde la Administración la posibilidad de invalidarlo. Así se da certeza a la actividad administrativa y se consolidan sus actuaciones”. Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600*, 283.

tal. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”¹⁵.

Nótese entonces como la eliminación de la referencia al artículo 53 de la Ley N° 19.880 provocó que la competencia del artículo 17 N° 8 quedara sin acción jurisdiccional. De hecho, la referencia al artículo 53 otorgaba mayores certezas que la acción general de reclamación, tal como se ha entendido que está consagrada hoy en día. Así, dado que la acción jurisdiccional del artículo 53 está referida únicamente en contra del acto invalidatorio, excluye cualquier equívoco o problema práctico respecto a la presentación de solicitudes de invalidación a días antes del cumplimiento del plazo de dos años a que se refiere el artículo 53, o la posibilidad de impugnar actos administrativos que decidan no darle curso a dichas solicitudes por no existir un plazo prudente para su resolución.

1.2. El (problemático) panorama actual

Desde un inicio, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido la existencia de una acción general de reclamación que se derivaría del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. La supuesta acción general de reclamación, sostiene la doctrina, estaría consagrada en uno de aquellos numerales, sin embargo, la redacción de esta norma ha generado no pocas dificultades prácticas entre los operadores jurídicos, según se verá. Estos problemas, en lo principal, se han debido a la oscura técnica legislativa utilizada. Ello, ha motivado el intento de soluciones jurisprudenciales por nuestra Corte Suprema, la que en los últimos meses ha cambiado en forma vacilante su parecer al momento de interpretar esta norma, según se verá en la siguiente sección.

La forma en que está redactada esta norma en la Ley N° 20.600 genera diversos problemas de interpretación. En particular, esta norma reconoce tres problemas: i) uno relativo a su ubicación; ii) otro sobre el agotamiento previo de la vía administrativa, y; iii) el último acerca de la necesidad de cumplir con este requisito a través de una solicitud de invalidación. Estos problemas son relevantes, pues, no solo han definido la manera en que se ha movido la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal en el último tiempo, sino que en cierta forma ellos demuestran que los aspectos procesales básicos de esta acción general de reclamación no han sido definidos todavía por el legislador.

El primer gran problema de esta supuesta acción salta a la vista: su ubicación legislativa. Esta acción de reclamación fue consagrada en un artículo que, en estricto rigor, está dando cuenta de la competencia –absoluta y relativa– que detentan los Tribunales Ambientales para conocer de determinados asuntos. El artículo 17, en efecto, lleva por título “Competencia” y comienza señalando que “Los Tribunales Ambientales serán competentes

¹⁵ Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente y Constitución Unidas (Cuenta en Sesión 53, Legislatura 258), 25 de agosto de 2010, en Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600* 284, 361, 374, 423 y 495.

[...]”, para luego analizar en cada uno de sus numerales los casos o asuntos respecto de cuales estos órganos jurisdiccionales cuentan con facultades para conocer y resolver.

En segundo lugar, menester es abordar el requerimiento del agotamiento previo de la vía administrativa. ¿Cuál es el fundamento de esto? Podría entenderse que en materias ambientales la regla es que todas las acciones de reclamación operen de esta forma, pero la verdad es que hay acciones que pueden ser ejercidas en forma directa ante el Tribunal Ambiental, sin necesidad de cumplir con este requisito. Tal es el caso, por ejemplo, de las dirigidas contra las resoluciones de la SMA¹⁶ o contra normas ambientales de contenido general, tales como normas de calidad o de emisión, declaraciones de zonas saturadas o latentes, o planes de prevención y/o descontaminación¹⁷. Incluso la reclamación dirigida contra los actos administrativos dictados por Ministerios o servicios públicos para la implementación o ejecución de dichas normas ambientales no requiere de dicho agotamiento previo¹⁸.

Si la razón de este requisito legal fue el evitar una avalancha de reclamaciones y evitar sobrecargar de trabajo a los nuevos tribunales: ¿Por qué, entonces, no limitar el concepto de acto de contenido ambiental? ¿O por qué no dejar la norma con el contenido actual, permitiendo que en definitiva fueran los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, por vía de jurisprudencia, quienes determinasen su alcance en este sentido? Si el motivo fue generar una congruencia entre las reclamaciones al interior del SEIA –que requieren el agotamiento previo– y esta acción general de reclamación –cuyo ejercicio estaría destinado a terceros que no hubieren participado de la evaluación del proyecto–: ¿Por qué no derechamente consagrar dos acciones de impugnación: una de carácter general sin agotamiento previo y otra destinada a esta última finalidad?

Con respecto al agotamiento de la vía administrativa, a través de una solicitud de invalidación, la norma habla de que lo impugnado es “la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación”¹⁹. ¿Por qué no hacer alusión al agotamiento a través de los recursos generales de la Ley N° 19.880, como el de reposición? La invalidación, como es sabido, es una potestad de la Administración para dejar sin efecto los actos administrativos por razones de legalidad, y por lo mismo reconoce un plazo de caducidad –de dos años– que pesa sobre aquella. De tal manera, la invalidación no es entendida como un recurso administrativo²⁰. Los recursos, por su parte, son mecanismos de impugnación y que

¹⁶ Artículo 56, Artículo Segundo, Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. .

¹⁷ Artículo 50, Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

¹⁸ Artículo 17 N°7, Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales.

¹⁹ Artículo 17 N°8, Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales. Esto, como han señalado algunos, le da un carácter de impugnación a la invalidación administrativa, ya que obliga al actor a solicitar la invalidación del acto administrativo de carácter ambiental para poder luego reclamar en sede judicial. Cfr., Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, 538.

²⁰ Según la doctrina nacional más reciente, la invalidación no es un recurso administrativo sino una facultad con que cuenta la autoridad administrativa para dejar sin efecto los actos dictados por ella por ciertas razones de legalidad, Luis Cordero, *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago: Legal Publishing, 2015), 295 y

reconocen un plazo para su interposición que constituye una carga para el sujeto administrado. Incluso, podría argumentarse la posibilidad de que la única forma de impetrar una invalidación es a través de los recursos, como cierto sector lo ha propuesto²¹.

Este último punto ha llevado a diversos problemas prácticos. Por ejemplo: ¿Qué ocurre cuando el solicitante presenta su solicitud solo unos pocos días antes del vencimiento del plazo de dos años?²² ¿Qué ocurre si la ingresa el día anterior? ¿Y si la presenta con una anticipación suficiente, pero la Administración se tarda en responder y finalmente, una vez vencido el plazo, declara inadmisibles dicha solicitud?

2. Soluciones jurisprudenciales vacilantes

La Tercera Sala de la Corte Suprema ha reconocido en sus sentencias la existencia de una acción jurisdiccional en el artículo 17 N° 8²³. Es curioso que la oscuridad de la ley en los aspectos procesales de esta acción haya tratado de ser suplida por la Corte a través de una interpretación judicial que busque completar el verdadero sentido y alcance de esta norma legal –i.e., lo que en teoría se conoce como integración de una norma –, y que, por el contrario, esta falta de regulación no haya sido tomada como base para sostener que, en estricto rigor, esta acción de reclamación aún no ha sido establecida por el legislador²⁴. Así, esta norma ha sido interpretada o integrada por nuestra Corte Suprema en forma vacilante a lo largo de los últimos meses, cuestión que se ha materializado a través de dos doctrinas esencialmente opuestas.

2.1. Doctrina de la invalidación impropia

Una primera solución sobre este tema estuvo dada por lo que podría denominarse como la doctrina de la invalidación impropia. El origen de esta doctrina se encuentra en una prevención del Ministro Pedro Pierry, a propósito de la sentencia dictada por la

ss. Al respecto, la Corte Suprema ha señalado que la invalidación no constituye un recurso administrativo, sino una facultad unilateral de la autoridad que incluso puede ejercerse a solicitud de parte, y que procede por motivos y para fines distintos a los recursos administrativos. Sentencia Corte Suprema, Rol N° 7.167-2010, de 15 de noviembre de 2010. En el mismo orden de ideas, la Corte Suprema ha señalado que la invalidación no puede ser utilizada como recurso administrativo, menos cuando los plazos para la interposición de estos recursos ya se encuentran vencidos. Sentencia Corte Suprema, Rol N° 7.728-2013, de 20 de noviembre de 2013.

²¹ Esto pareciera plantear, en nuestro medio, Moraga: “Hoy, por el contrario, la invalidación de un acto administrativo puede lograrse a través de una acción de parte, esto es, por vía de la impugnación administrativa o jurisdiccional”. Claudio Moraga, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VII: La actividad formal de la Administración del Estado* (Santiago: Legal Publishing, 2010), 271.

²² Esta situación se ha presentado, por ejemplo, en Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016 y Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-10-2015, de 21 de julio de 2015.

²³ Cfr., la nota al pie N°6 y las Sentencias allí citadas.

²⁴ Sobre la integración de normas jurídicas, Ver: Agustín Squella, *Introducción al Derecho* (Santiago: Legal Publishing, 2014), 591 y ss.

Tercera Sala de la Corte Suprema en abril del año 2015, en el Caso Piscicultura Calcurrupé I²⁵. En esta sentencia, la Corte confirmó el fallo dictado por la jurisdicción ambiental, sosteniendo que el legitimado activo para reclamar conforme al artículo 20 de la Ley N° 19.300 es solo el titular del proyecto y los terceros que hubieren formulado observaciones al instrumento de evaluación ambiental²⁶. Con ello, la Corte descarta que, bajo dicha norma legal, terceros ajenos al procedimiento tengan una acción de reclamación directa ante el Tribunal Ambiental.

Para lo que aquí interesa, el Ministro Pierry se pronuncia en su prevención acerca del sentido y alcance de la acción establecida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Sostiene que esta norma no es un mero “[...] traslado [a la competencia de los Tribunales Ambientales] de la acción que contempla el artículo 53 de la Ley N° 19.880 sobre Procedimiento Administrativo para reclamar ante la justicia ordinaria [...] sino que se trata de [...] una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el tribunal ambiental y no ante la justicia ordinaria [...]”²⁷. En este sentido, sostiene que “[...] la intención fue establecer un recurso no sólo para para el afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada”²⁸. A ello agrega que: “La confusión por la utilización del término ‘invalidación’ para establecer un recurso proviene de que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso [...] y que [...] el legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso, para evitar confusiones, pero no lo hizo”²⁹.

En base a ello, el Ministro Pierry distingue “[...] entre este recurso que denominaremos ‘invalidación impropia’, y la invalidación propiamente tal [esto es, la del artículo 53 de la Ley N° 19.880]”³⁰. La invalidación impropia “constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa [...] que [...] abre un ‘procedimiento administrativo de invalidación’ permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó”³¹.

En cuanto a su plazo, “[...] interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo es

²⁵ Sentencia Corte Suprema, Rol N° 23.000-2014, de 22 de abril de 2015. En esta sentencia la Corte resolvió los recursos de casación en la forma y en el fondo que habían sido interpuestos por los reclamantes en contra de una sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental. En particular, la Corte se hizo cargo de la legitimación activa para reclamar en contra de una resolución que, acogiendo la reclamación del titular del proyecto, había calificado favorablemente el mismo pese a su rechazo original.

²⁶ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, de 22 de abril de 2015, Considerandos 6°, 7° y 8°.

²⁷ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N°1.

²⁸ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N°2.

²⁹ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N°3.

³⁰ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N°4.

³¹ Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N°5.

de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo 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 artículos 20 inciso primero; 24 inciso final; 25 quinquies inciso final, y 30 bis inciso penúltimo [...] Es por ello que debe entenderse que los terceros ajenos al procedimiento administrativo y quienes han intervenido en él, tienen 30 días de plazo”³².

La consolidación de esta doctrina tuvo lugar entre mayo y agosto de 2016 a propósito de dos sentencias de nuestro máximo tribunal. La idea de la invalidación impropia fue recogida como postura mayoritaria de la Tercera Sala de la Corte Suprema, reproduciendo prácticamente el voto de prevención del Ministro Pierry, en el Caso Piscicultura Rupancho³³. Algún tiempo después, la misma Corte dictaría una sentencia de reemplazo con los mismos fundamentos, en el Caso Costa Laguna³⁴.

2.2. Doctrina de la invalidación propiamente tal

Poco duraría la primera etapa. Recientemente, la Corte Suprema ha dado un paso atrás en esta doctrina en dos sentencias dictadas en julio de 2017 en lo que, por contraposición, podría denominarse como doctrina de la invalidación propiamente tal y que rechaza en forma tácita la idea de una invalidación impropia.

En la primera de ellas³⁵, la Corte acogió un recurso de casación dictando sentencia de reemplazo, y estableciendo en ella que “respecto del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la doctrina nacional se encuentra conteste en que corresponde a un término de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria”³⁶. Sin embargo, la Corte presenta cuestionamientos a la forma en que opera dicha limitación temporal, cuando es el sujeto administrado quien requiere la invalidación a la autoridad, estableciendo que “[...] lo anterior resulta pacífico si es la Administración la que actúa de oficio. Sin embargo, tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, surgen dudas en torno a los efectos de la interposición de esta solicitud oportuna en relación al plazo que se encuentra corriendo”³⁷.

Para la Corte, esta situación deriva en una consecuencia necesaria: que la Administración debe, en estos casos, utilizar su facultad de extender los plazos, conforme al artículo 26 de la Ley N° 19.880³⁸. De otra forma, la Administración caerá en el arbitrio de determi-

³² Corte Suprema, Rol 23.000-2014, Prevención Ministro Pierry N° 6.

³³ Corte Suprema, Rol 11.512-2015, de 12 de mayo de 2015, Considerandos 8° y ss.

³⁴ Corte Suprema, Rol 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016. Para una explicación de ambos casos, Ver: Andrés Bordalí e Iván Hunter, *Contencioso Administrativo Ambiental* (Santiago: Librotecnia, 2017), 164 y ss.

³⁵ Corte Suprema, Rol 45.807-2016, de 06 de julio de 2017.

³⁶ Corte Suprema, Rol 45.807-2016, Considerando 2°.

³⁷ Corte Suprema, Rol 45.807-2016, Considerando 3°.

³⁸ Cuestión que es por completo discutible, pues bajo las reglas de la Ley N° 19.880 la facultad de extender los plazos que confiere el artículo 26 está referida a los plazos del procedimiento, no para aquellos relativos al ejercicio de una facultad legal del órgano administrativo.

nar la anticipación que razonablemente le permita la tramitación del procedimiento y, a la postre, decidir cuándo admitir a trámite cada solicitud³⁹: “Que, en consecuencia y en virtud de lo ya razonado, al concurrir en la especie los presupuestos para el ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos contemplada en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, que no fue ejercida por el Servicio de Evaluación Ambiental, circunstancia que le permitió afirmar que la solicitud de invalidación no resultó oportuna al impedir la tramitación de un procedimiento administrativo en el plazo que restaba para el cumplimiento de los dos años contemplados en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y que en definitiva impidió que la autoridad emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la nulidad solicitada, corresponde el acogimiento de la reclamación, debiendo el órgano reclamado proceder a la análisis de fondo omitido”⁴⁰.

Unas semanas más tarde, algo similar resolvería la Corte en otro fallo con un razonamiento muy parecido al anterior⁴¹. En todas estas sentencias puede verse que la gran preocupación de la Corte es por el plazo de interposición de la solicitud –sea recurso o invalidación– a través de la cual se agotará la vía administrativa, que podría ser de treinta días –bajo la idea de una invalidación impropia – o de dos años –según la invalidación propiamente tal–. En cualquier caso, sin embargo, se parte de la base que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 ha creado legítimamente una nueva acción jurisdiccional ante los Tribunales Ambientales.

3. Competencia y acción: El panorama general de las acciones de reclamación

Los problemas interpretativos generados en torno al artículo 17 N° 8 se deben a que ésta no consagra en términos formales, explícitos y directos una acción general de reclamación. En otras palabras, tanto la doctrina como la jurisprudencia han mirado esta norma como la creación de una nueva acción jurisdiccional, en circunstancias que los problemas interpretativos en cuestión apuntan precisamente a la conclusión contraria. Sin embargo, para poder demostrar aquello en forma clara, se hace necesario poner freno a la discusión práctica en estas líneas, para hacer un repaso de los conceptos de competencia y acción jurisdiccional y revisar cómo operan las acciones de impugnación de actos administrativos en nuestro sistema legal; para luego contrastar este esquema con la situación

³⁹ La Corte sostiene que: “[...] tal como ocurrió en la especie, es posible que una petición sea presentada dentro del plazo de dos años, pero el término que reste para el cumplimiento de ese tiempo no resulte suficiente para la tramitación del procedimiento administrativo que da lugar esta petición. Tal situación debe motivar necesariamente el ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos contenida en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, pues de otra forma se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la anticipación que cada órgano estime que razonablemente le permite la tramitación del procedimiento y, con ello, la admisibilidad de la solicitud”. Sentencia Corte Suprema, Rol 45.807-2016, Considerando 3°.

⁴⁰ Corte Suprema, Rol 45.807-2016, de 06 de julio de 2017, Considerando 5°.

⁴¹ Corte Suprema, Rol 31.176-2016, de 25 de julio de 2017.

del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Lo que sigue a continuación podrá parecer bastante fundamental o básico; pero a veces hay que volver sobre los conceptos fundamentales, especialmente, cuando ellos han sido olvidados.

3.1. Competencia y acción jurisdiccional

Como es sabido, la acción es el derecho público subjetivo más relevante dentro del mundo del Derecho Procesal. Ya Couture la conceptualizaba como “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión”⁴². Por lo mismo, la acción es el punto de partida gracias al cual se estructura todo el sistema de tutela jurisdiccional que los sujetos pueden obtener por parte del Estado⁴³.

Distinto a la acción es la competencia que puede detentar un tribunal. Si la acción jurisdiccional es el poder que tienen los sujetos para acudir a los órganos jurisdiccionales por un determinado asunto, la competencia, en cambio, es el poder que tiene un tribunal para conocer y resolver de dicho asunto. Tal como señala el art. 108 del Código Orgánico de Tribunales, es la facultad “para conocer de los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones”⁴⁴. Existiendo diversos tribunales y jueces al interior de un Estado, se hace necesario distribuir el trabajo –sustancial y territorialmente– entre todos ellos, y la forma de lograr esto es a través del concepto procesal de competencia⁴⁵. Por lo mismo, en una frase gráfica, se contaba que: “La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido al juez”⁴⁶.

El correlato de esta diferencia conceptual entre acción y competencia se manifiesta también a nivel constitucional, particularmente, a propósito del fundamento de ambos conceptos. Se ha planteado así que el derecho de acción sería un derecho fundamental que se encuentra consagrado en las constituciones nacionales y que en nuestra Constitución, lo estaría en el artículo 19 N° 3, inciso 1° que se refiere a “[...] la igual protección de la ley en

⁴² Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Santiago: Editorial B. de F., 2014), 47. En un sentido similar, en nuestro medio, Romero sostiene que: “Participamos de la doctrina que explica la naturaleza de la acción como un derecho subjetivo público, dirigido al órgano jurisdiccional para obtener la protección de los derechos e intereses legítimos”. Alejandro Romero, *Curso de Derecho Procesal Civil, Tomo I* (Santiago: Legal Publishing, 2014), 8. El concepto de acción se refiere a la posibilidad de acudir a los Tribunales de Justicia para obtener una sentencia o, lo que es igual, la facultad de provocar una actividad jurisdiccional completa. Raúl Núñez y Álvaro Pérez, *Manual de Derecho Procesal Civil. Tomo I* (Santiago: Legal Publishing, 2014), 153.

⁴³ Alejandro Romero, *Curso [...] Tomo I...*, 8 y ss.

⁴⁴ “Competencia es la potestad que tienen los tribunales para resolver, con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que les sean sometidos a proceso; para conciliarlos en tanto corresponda y para intervenir en los demás asuntos que la ley les encomiende”. Juan Colombo, *La Competencia* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004), 77.

⁴⁵ Alejandro Romero, *Curso de Derecho Procesal Civil, Tomo II* (Santiago: Legal Publishing, 2014), 47.

⁴⁶ Eduardo Couture, *Fundamentos...*, 25.

el ejercicio de sus derechos⁴⁷. De hecho, en materia económica, el derecho a revisión judicial de los actos de la administración es tan relevante, que algunos incluso lo han propuesto como elemento básico del orden público económico chileno⁴⁸. La competencia, por su parte, estaría relacionada con el derecho al juez natural, esto es, al que ha sido predeterminado por la ley en cuestión, y que estaría reconocido en el artículo 19 N° 3, inciso 5° de la Constitución⁴⁹.

Siendo la acción la forma que se tiene para poner en movimiento el proceso jurisdiccional, los elementos procedimentales pasan a ser accidentales. Esto es esencialmente especial en el caso de la competencia⁵⁰. Como se sabe, la competencia puede variar según la materia del asunto debatido, la calidad de las personas que intervienen en ellos y el lugar en que ocurre el hecho generador del conflicto –lo que los procesalistas llaman competencia absoluta y competencia relativa–. Sin embargo, el elemento común que existirá siempre es que el mecanismo de resolución de conflictos –el proceso– será el mismo, y su forma de iniciación será, en todo caso, la acción. Como resultado, “la competencia y las formas son el accidente. La sustancia es el hecho de dirimir un conflicto en la forma que queda apuntada”⁵¹.

La principal consecuencia de la distinción entre competencia y acción es que, en la práctica, el legislador define ambas a través de reglas distintas. Si el dueño de una cosa, por ejemplo, cuenta con la acción reivindicatoria para recuperar la posesión de la misma es porque la ley le concede dicha acción jurisdiccional⁵². En contraposición, la competencia de la justicia ordinaria para conocer de dicha acción se encuentra establecida por un curso de acción legislativo distinto⁵³. Y así ocurre en cada caso: las reglas de competencia son sustancialmente diferentes a las reglas que conceden acciones jurisdiccionales, pues persiguen fines totalmente distintos⁵⁴. En razón de lo anterior, si la falta de acción jurisdiccional se

⁴⁷ Andrés Bordalí, «El Derecho Fundamental de Acción: un Intento de Configuración en el Orden Constitucional Chileno», *Revista de Derecho y Jurisprudencia* 48, N° 3 (2000): 715-750. "La Constitución asegura a todas las personas la igualdad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, pues no basta que se declaren los derechos si se carece de las vías, idóneas y expeditas, para reclamar su cumplimiento, y a través de ellas, lograr resultados semejantes en casos cuyos hechos son parecidos o, incluso, por excepción muy rara idénticas. A diferencia de la igualdad en la ley, esta nueva especie de isonomía se refiere a la igualdad más que nada procesal y, por ende, muy cercana a la judicatura, pero no exclusiva de ésta. Cuando se la restringe al amparo judicial, entonces merece llamársela derecho a la tutela judicial efectiva o, más clásica e inexactamente, derecho a la acción". José Luis Cea, *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II (Santiago: Ediciones UC, 2012), 153.

⁴⁸ Arturo Fermandois, *Derecho Constitucional Económico*, Tomo I (Santiago: Ediciones UC, 2006), 110-115.

⁴⁹ Alejandro Romero, *Curso...*, 47.

⁵⁰ Eduardo Couture, *Fundamentos...*, 66.

⁵¹ Eduardo Couture, *Fundamentos...*, 9.

⁵² Artículo 889, Código Civil.

⁵³ Artículo 45, Código Orgánico de Tribunales. Sobre la competencia de los tribunales ordinarios en el derecho chileno, Ver: Juan Colombo, *La Competencia*, 181 y ss.

⁵⁴ “En un plano general, las reglas de competencia son las que tienen como función de asignar a la persona o personas que, por tener la calidad de juez, deben conocer y juzgar de la petición de protección del Derecho

denuncia por vía de una excepción perentoria o material –por falta de objeto o accionabilidad–; la falta de competencia se alega por vía de las excepciones dilatorias o procesales correspondientes. Las acciones contencioso-administrativas no escapan a esta idea.

3.2. El sistema general de acciones contencioso-administrativas

Hoy es relativamente pacífico comenzar a analizar cualquier asunto en esta materia a nivel constitucional, a partir del artículo 38, inc. 2° de la Constitución Política de la República⁵⁵. Sin embargo, lo cierto es que la idea originalmente prevista en la Constitución de 1980 respecto a la generación de un contencioso administrativo general y común, que sirviese para el conocimiento de todas las impugnaciones de actos de carácter administrativo, fue abandonada rápidamente en nuestro medio. En no más de treinta años, el legislador fue configurando diversos procedimientos judiciales especiales para conocer impugnaciones de actos dictados por diversos órganos de la Administración del Estado⁵⁶. Tanto fue así, que Carlos Carmona contaba en 120 los contenciosos administrativos especiales existentes al año 2003 y Juan Carlos Ferrada hacía lo propio con 140 al 2011⁵⁷. Para cada caso, además, el legislador ha ido estableciendo reglas específicas relativas a la denominación de cada acción –reclamación, recurso, reclamo, etc–, los plazos de interposición de las mismas, el procedimiento que en cada caso debe seguirse –ordinario, sumario, especial, etc.–, las reglas probatorias aplicables y los medios de prueba admisibles, y, en ciertos casos, las facultades del juez –anular, condenar o reparar⁵⁸–. A ello debe agregarse la creación reciente de tribunales administrativos especiales para el conocimiento de determinadas materias con competencias absolutas y/o relativas más o menos claras para cada caso⁵⁹.

Es por lo anterior que la misma legislación administrativa sectorial, además de regular en muchos casos todos los aspectos anteriores, contiene normas que consagran acciones de reclamación en contra los actos del órgano de la Administración del Estado que sea del caso. En otras palabras, y aunque suene trivial decirlo, en nuestro sistema administrativo no

para el caso concreto, en cada uno de los grados jurisdiccionales o instancias en que corresponde conocer de un asunto”. Alejandro Romero, *Curso...*, 48.

⁵⁵ Cfr., Jorge Bermúdez, *Derecho Administrativo general*, 2° Edición (Santiago: Legal Publishing, 2011), 421. En el mismo sentido, Oelckers sostiene que esta norma constitucional establece como principio esencial del Estado de Derecho “la necesaria existencia de los Tribunales contencioso administrativos”. Osvaldo Oelckers, «Fundamentos indemnizatorios en razón del acto administrativo lícito que cause daño en el patrimonio del administrado», *Revista de Derecho Público* 37 (1985): 365.

⁵⁶ Juan Carlos Ferrada, «Los procesos administrativos en el Derecho chileno», *Revista de Derecho (Valparaíso)*, 36 (2011): 265.

⁵⁷ Cfr., Carlos Carmona, «El contencioso administrativo entre 1990-2003», en *La justicia administrativa*, coord. por Juan Carlos Ferrada (Santiago: Lexis Nexis, 2005): 204; Juan Carlos Ferrada, «Los procesos administrativos...»: 265

⁵⁸ Juan Carlos Ferrada, «Los procesos administrativos...», 266.

⁵⁹ Ezio Costa, «Los tribunales administrativos especiales en Chile», *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 27, N° 1 (2014): 151-167; Luis Cordero, *Lecciones...*, 615.

existe una única norma jurídica que consagre una acción general contencioso-administrativa, sino que varias acciones, cada una de ellas reconocida en una norma legal distinta, y cada una destinada a atacar un acto o grupos de actos administrativos dictados por órganos estatales.

Lo curioso es que, más allá de esta diversidad de normas, en todos estos casos el legislador utiliza una forma gramatical más o menos similar que consiste en la siguiente: “De XX acto podrá reclamarse ante YY tribunal, dentro del plazo de ZZ días siguientes a su notificación”. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de acciones de reclamación destinadas a atacar:

- Los actos dictados por el Director General de Aguas⁶⁰;
- Las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles⁶¹;
- Las resoluciones de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que niegan el certificado que acredita la calidad de indígena⁶²;
- Las resoluciones de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que suspenda servicios de televisión⁶³ o que adopten decisiones relativas a infraestructuras críticas de telecomunicaciones⁶⁴;
- Las sanciones aplicadas por la autoridad sanitaria⁶⁵;
- Las sanciones aplicadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios a los prestadores de esta clase de servicios⁶⁶ ;
- Las resoluciones del Servicio de Registro Civil que niegue lugar a inscripciones de vehículos motorizados⁶⁷;
- Las decisiones que adopte el Tribunal de Contratación Pública⁶⁸;
- Las liquidaciones, giros, pagos o resoluciones del Servicio de Impuestos Internos que incidan en el pago de impuestos⁶⁹;
- Las resoluciones que dicte la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional⁷⁰;

⁶⁰ Artículo 137, Código de Aguas.

⁶¹ Artículo 19, Ley N° 18.410, de 22 de mayo de 1985, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

⁶² Artículo 3, Ley N° 19.253, de 05 de octubre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

⁶³ Artículo 39, Ley N° 18.168, de 02 de octubre de 1982, General de Telecomunicaciones.

⁶⁴ Artículo 39 A, Ley N° 18.168, de 02 de octubre de 1982, General de Telecomunicaciones.

⁶⁵ Artículo 171, Código Sanitario.

⁶⁶ Artículo 13, Ley N° 18.902, de 27 de enero de 1990, crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

⁶⁷ Artículo 43, Ley N° 18.290, de 07 de febrero de 1984, de Tránsito.

⁶⁸ Artículo 22, Ley N° 19.886, de 30 de julio de 2003, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

⁶⁹ Artículo 124, Código Tributario.

⁷⁰ Artículo 7, Ley N° 18.993, de 21 de agosto de 1990, crea Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.

Por su parte, la situación del Derecho Ambiental no escapa a esta forma de configuración de las acciones contencioso-administrativas. Como es sabido, no existe en nuestro sistema ambiental una única acción jurisdiccional de reclamación, sino que existen diversas acciones dispersas en varias normas de rango legal⁷¹. De cualquier forma, todas estas normas siguen la misma estructura lógica expuesta anteriormente.

En términos generales, los Tribunales Ambientales cuentan con competencias para conocer de la interposición de tres tipos de acciones jurisdiccionales, en adición a la acción general de impugnación: i) actos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; ii) actos dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente, y; iii) ciertas normas ambientales de aplicación general, tales como normas de calidad ambiental, normas de emisión, declaraciones de zonas latentes y saturadas, y planes de prevención y/o descontaminación. En todos estos casos hay normas legales que consagran la respectiva acción de reclamación, por una parte, y hay normas legales en la Ley N° 20.600 que confieren competencias a los Tribunales Ambientales para conocer de dichas acciones, por la otra. En efecto:

i) La acción de reclamación en contra de normas ambientales de carácter general se encuentra consagrada legalmente en el artículo 50 de la Ley N° 19.300. Los Tribunales Ambientales, en tanto, cuentan con competencia para conocer de esta acción porque así lo establece en forma expresa la Ley N° 20.600 en su artículo 17 N° 1:

Tabla N° 1.

Acción y competencia en la reclamación en contra de normas ambientales de carácter general

Norma que consagra la acción	Norma que entrega competencia
Artículo 50, LBGMA. “Estos decretos serán reclamables ante el Tribunal Ambiental, por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio. El plazo para interponer el reclamo será de treinta días, contado desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial o, desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia”.	Artículo 17, LTA.- “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: 1) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la ley N° 19.300. En el caso de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consi-

⁷¹ Un análisis de estas acciones, sus requisitos y procedencia, Ver: Jorge Bermúdez, *Fundamentos...*, y; Pablo Méndez, *Tribunales Ambientales y contencioso-administrativo* (Santiago: Editorial. Jurídica de Chile, 2017).

deración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de las normas secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto”.

ii) Lo mismo ocurre en las acciones de reclamación para la impugnación de resoluciones de calificación ambiental en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Ellas se encuentran consagradas legalmente en el artículo 20, inciso 4º y en el artículo 29, inciso final, de la Ley N° 19.300. La Ley N° 20.600, por su parte, se encarga de otorgarle competencia territorial y material para el conocimiento de estas acciones a los tribunales ambientales, en su artículo 17 N° 5 y 6.

Tabla N° 2.

Acción y competencia en las reclamaciones al interior del SEIA

Norma que consagra la acción	Norma que entrega competencia
Artículo 20, inc. 4º, LBGMA.- “De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley”.	Artículo 17, LTA- “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.
Artículo 29, inciso final, LBGMA.- “Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”.	6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto

en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

iii) Por su parte, la misma fórmula sigue el legislador en la acción de reclamación dirigida contra las actuaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente establecida en la Ley Orgánica de este servicio. El artículo 56 de la Ley N° 20.417 reconoce una acción en los mismos términos que se ha venido señalando. Los Tribunales Ambientales cuentan con competencia sobre estas acciones por mandato especial del artículo 17 N° 4 de la Ley N° 20.600.

Tabla N° 3.

Acción y competencia en la reclamación en contra de la SMA

Norma que consagra la acción	Norma que entrega competencia
Artículo 56, LOSMA. “Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”.	Artículo 17, LTA. “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”.

Como puede apreciarse, en todos estos casos existen normas sustantivas –en la Ley N° 19.300 o en la LOSMA– que consagran acciones, y normas procesales –Ley N° 20.600– que establecen el tribunal llamado a conocer de ellas. La pregunta que salta a la vista entonces es ¿sigue la misma estructura la norma del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600?

4. ¿Acción general de impugnación? Una relectura del artículo 17 N° 8

Si se analiza con atención el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, es posible apreciar que la norma corresponde, tanto en su estructura como en su redacción, a una norma que establece la competencia de tribunales de justicia para conocer de un determinado

asunto judicial: Artículo 17.- “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución. [...]

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación”.

En simple, lo único que hace esta norma es facultar a los Tribunales Ambientales de nuestro país para “Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental [...]”. Tan cierto es ello, que el artículo 17 lleva por título “Competencia” y comienza estableciendo que “Los Tribunales Ambientales serán competentes [...]” para luego analizar en cada uno de sus numerales los casos o asuntos respecto de los cuales esos órganos jurisdiccionales cuentan con facultades para conocer y resolver. Sin embargo, si se mira en detalle, no existe ni en la Ley N° 20.600 ni en la legislación ambiental sustantiva norma alguna que faculte a una persona para accionar en contra de los actos administrativos de carácter ambiental.

Más de alguien podría sostener que el artículo 17 N° 8 regula hoy, en forma efectiva, todos los aspectos relativos a la procedencia y a la tramitación de esta acción. Es cierto, las reglas de tramitación de esta acción ya se encuentran reguladas legalmente –qué duda cabe de que las normas del procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600 serían las aplicables al caso–. Sin embargo, hay aspectos procesales de esta acción que, actualmente, no se encuentran resueltos. Dos de éstos son especialmente problemáticos: el relativo al agotamiento de la vía administrativa, por una parte, y la relación de esta acción con las reclamaciones que pueden utilizarse para impugnar resoluciones de calificación ambiental del SEIA, por la otra. Estos problemas ya han sido analizados previamente.

Por lo mismo, debe entenderse entonces que hoy en día los Tribunales Ambientales cuentan con competencia para conocer de la acción general de reclamación; pero, sin embargo, dicha acción no ha sido creada formalmente. En efecto, en ninguna parte la ley señala que los actos administrativos de carácter ambiental son impugnables por un determinado o cierto mecanismo de revisión, como es la regla general que sigue la consagración de acciones de reclamación en el Derecho Administrativo y, en particular, en el resto de acciones de reclamación ambientales. El único atisbo de la intención legislativa en este sentido se encontraría en la segunda parte de esta norma, cuando señala que “El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

Lo óptimo, desde un punto de vista de técnica legislativa, habría sido un artículo en la Ley N° 19.300 consagrando formalmente esta acción de reclamación, tal como ha ocurrido con el resto de acciones contencioso-administrativas. Y ello ocurrirá cuando el legisla-

dor, a través de un curso de acción estatal la consagre en forma explícita y formal en algún cuerpo legal sustantivo.

La jurisprudencia vacilante de nuestra Corte Suprema entre la doctrina de la invalidación impropia y la doctrina de invalidación propiamente tal es una prueba de lo que se ha venido diciendo. Estas son demostraciones de un intento jurisprudencial por completar –o integrar– todos los aspectos procesales de una acción que, la verdad de las cosas, todavía no ha sido creada por el legislador. Ello, por lo demás, es por completo discutible si se tiene en consideración que es al Poder Legislativo, dentro de nuestro sistema legal, a quien le corresponde “establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos” en los términos del art. 19 N° 3, inciso 6° de la Constitución. En este sentido, podría plantearse que quien establece las acciones jurisdiccionales es el legislador, y no los jueces⁷².

Podría pensarse que esta situación es anómala y por lo mismo no puede ser aceptada en nuestro ordenamiento jurídico. Pero hay que tomar en cuenta que, tiempo atrás, ocurrió algo similar a propósito del recurso de casación en el fondo. Como Latorre y Atria nos han recordado en forma reciente, el Poder Legislativo, en 1875, concedió a la Corte Suprema la competencia para conocer de este recurso a través de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales en su artículo 107, sin establecer normas sobre su procedencia, causales y tramitación. Sin embargo, no sería sino hasta 1902, año en que se promulgó el Código de Procedimiento Civil, en que ello ocurrió⁷³. La situación peculiar respecto a la acción general de reclamación, pues, no sería nueva en nuestro sistema procesal.

Conclusiones

Desde el año 2012, con la promulgación de la Ley N° 20.600, que se ha sostenido en nuestro medio la existencia de una acción general de reclamación ambiental, que habría sido consagrada por el Legislativo en el artículo 17 N° 8 de esta ley. La jurisprudencia de nuestros Tribunales Ambientales y de nuestra Corte suprema han reconocido en forma expresa lo anterior. No obstante, hay ciertos problemas legislativos que dicen relación con aspectos procesales de esta acción jurisdiccional, esto es, el requisito de agotamiento de la vía administrativa, el hecho de que esto deba hacerse a través de una solicitud de invalidación y la relación de esta acción con las acciones de reclamación que pueden interponerse en el contexto del SEIA. La jurisprudencia del último tiempo ha ido cambiando entre una doctrina de la invalidación impropia y una doctrina de la invalidación propiamente tal.

⁷² Estoy con deuda con Josefa Conget quien me hizo notar este punto.

⁷³ Cecilia Latorre, «El recurso de casación civil: antecedentes históricos y perfil actual», *Revista de Derecho (Consejo de Defensa del Estado)* 12 (2004): 97-114; Fernando Atria, «Proceso civil», *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez* 2 (2005): 250-263.

Existen, sin embargo, buenas razones para sostener que esta acción todavía no habría sido consagrada por el legislador y que la norma del artículo 17 N° 8 sería solo una regla de competencia, que confiere únicamente facultades a los Tribunales Ambientales para conocer de esta clase de acción. Primero, esta norma no solo está geográficamente dentro del artículo que regula las competencias de estos tribunales, sino que las expresiones que utiliza esta norma dan cuenta de esta idea. Segundo, y en relación con lo anterior, esta norma no sigue la estructura común de las normas legales que consagran acciones contencioso-administrativo en nuestro sistema legal. Tercero, la falta de regulación de los aspectos procesales antes referidos da cuenta de que se necesita de un curso de acción legislativo que consagre en términos formales, explícitos y directos esta acción⁷⁴.

La jurisprudencia vacilante de la Corte Suprema en los últimos meses da cuenta precisamente del punto anterior. Nuestro máximo tribunal ha intentado integrar las lagunas legales que ha dejado la norma del artículo 17 N° 8 en búsqueda de una solución justa – que permita balancear los intereses de la Administración y los intereses de los sujetos regulados–, labor que en su camino ha conllevado un sacrificio de la certeza jurídica. Sin embargo, no deja de ser curioso que nuestros tribunales de justicia hayan intentado interpretar estas normas –o, como dirían los teóricos del derecho, integrarlas– en lugar de reconocer que derechamente esta acción, hoy en día, no había sido consagrada legalmente.

Bibliografía

- Atria, Fernando. «Proceso civil». *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez* 2 (2005): 249-353.
- Bermúdez, Jorge. *Derecho Administrativo general*, 2° Edición. Santiago: Legal Publishing, 2011.
- Bermúdez, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2° Edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.
- Bermúdez, Jorge. «La legitimación activa en el contencioso ambiental». En *La nueva justicia ambiental*, coordinado por Jorge Bermúdez, Juan Carlos Ferrada y Francisco Píñilla, 155-180. Santiago: Thomson Reuters, 2014.
- Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.600* (Valparaíso: 2012).

⁷⁴ Algo similar, aunque con matices, pareciera sostener Cordero: “Como se sabe tras la dictación de la Ley N° 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, se incorporó como una de sus competencias la de conocer de la reclamación judicial contra la decisión de la autoridad que decide un procedimiento administrativo invalidatorio de un acto administrativo ambiental. [...] Sin embargo, al haber tomado esa opción, el Congreso decidió sólo una regla de competencia jurisdiccional (cambió el tribunal que conoce el asunto de un juez de letras en lo civil al Tribunal Ambiental), dejando los presupuestos de impugnación en el ámbito de la regulación de la invalidación establecida en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (artículo. 53). Esto explica que desde el establecimiento de los Tribunales Ambientales, la Corte Suprema hubiese progresivamente fijado los criterios para entender este medio de impugnación”. Luis Cordero, «Invalidación ambiental...».

- Bordalí, Andrés. «El derecho fundamental de acción: un intento de configuración en el orden constitucional chileno». *Revista de Derecho y Jurisprudencia* 48, N° 3 (2000): 715-750.
- Bordalí, Andrés e Iván Hunter. *Contencioso Administrativo Ambiental*. Santiago: Librotecnia, 2017.
- Carmona, Carlos. «El contencioso administrativo entre 1990-2003». En *La justicia administrativa*, coordinado por Juan Carlos Ferrada, 183-240. Santiago: Lexis Nexis, 2005.
- Cea, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, 2ª edición. Santiago: Ediciones UC, 2012.
- Colombo, Juan. *La competencia*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- Cordero, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing, 2015.
- Cordero, Luis. «Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia», *El Mercurio Legal*, 30 de abril de 2015. Acceso el 30 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2015/04/30/Invalidacion-ambiental-entre-la-legitimacion-procedimental-y-la-invalidacion-impropia.aspx>.
- Costa, Ezio. «Los tribunales administrativos especiales en Chile». *Revista de Derecho (Valdivia)* 27, N° 1 (2014): 151-167.
- Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Santiago: Editorial. B. de F., 2014.
- Fernandois, Arturo. *Derecho Constitucional Económico*, Tomo I, 2ª edición. Santiago: Ediciones UC, 2006.
- Fernandois, Arturo y Teresita Chubretovic. «El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015)». *Revista Chilena de Derecho* 43, N° 1 (2016): 61-90.
- Ferrada, Juan Carlos. «Los procesos administrativos en el Derecho chileno». *Revista de Derecho (Valparaíso)* 36 (2011): 251-277.
- Jara, Daniela y Álvaro Núñez. «El nudo gordiano de lo contencioso-administrativo ambiental: la invalidación administrativa». *Revista de Derecho Ambiental* 8 (2017): 130-153.
- Latorre, Cecilia. «El recurso de casación civil: antecedentes históricos y perfil actual». *Revista de Derecho (Consejo de Defensa del Estado)*, N° 12 (2004): 97-114.
- Méndez, Pablo, *Tribunales Ambientales y contencioso-administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2017.
- Moraga, Claudio. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VII: La actividad formal de la Administración del Estado*. Santiago: Legal Publishing, 2010.
- Núñez, Raúl y Álvaro Pérez. *Manual de Derecho Procesal Civil. Tomo I*. Santiago: Legal Publishing, 2014.

- Oelckers, Osvaldo. «Fundamentos indemnizatorios en razón del acto administrativo lícito que cause daño en el patrimonio del administrado». *Revista de Derecho Público* 37 (1985): 365-375.
- Paredes, Christian. «El acto administrativo ambiental como objeto mediato de la acción general de reclamación de la Ley N° 20.600». *Revista Justicia Ambiental* 7 (2015): 33-60.
- Poklepovic, Iván. «Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA». *Revista de Derecho Ambiental* 8 (2017): 30-51.
- Romero, Alejandro. *Curso de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 2° Edición. Santiago: Legal Publishing, 2014.
- Romero, Alejandro. *Curso de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, 2° Edición. Santiago: Legal Publishing, 2014.
- Romero, Alejandro, «Proceso civil y prejudicialidad administrativa». *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte* 21, N° 2 (2014): 377-400.
- Squella, Agustín, *Introducción al Derecho*. Santiago: Legal Publishing, 2014.

Jurisprudencia

- Corte Suprema. Rol 7167-2010. 15 de noviembre de 2010.
- Corte Suprema. Rol 7728-2013. 20 de noviembre de 2013.
- Corte Suprema. Rol 23.000-2014. 22 de abril de 2015.
- Corte Suprema. Rol 11.512-2015. 12 de mayo de 2015.
- Corte Suprema. Rol 16.263-2015. 16 de agosto de 2016.
- Corte Suprema. Rol 45.807-2016. 06 de julio de 2017.
- Corte Suprema. Rol 31.176-2016. 25 de julio de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental Rol R-63-2015. 21 de abril de 2016.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-87-2016. 17 de junio de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-90-2016. 21 de marzo de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-96-2017. 25 de abril de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-98-2016. 21 de junio de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-109-2016. 22 de mayo de 2017.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-117-2016. 14 de diciembre de 2016.
- Segundo Tribunal Ambiental. Rol R-135-2016. 28 de julio de 2017.
- Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-10-2015. 21 de julio de 2015.
- Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-41-2016. 3 de marzo de 2017.

Recibido: 15 de septiembre de 2017.

Aceptado: 2 de abril de 2018.

Afiliación institucional del autor: Pablo Méndez, Escuela de Derecho, U. de Valparaíso, Chile.