

La declaración de extemporaneidad de la acción de reclamación ambiental en la sentencia definitiva (Corte Suprema)

*Comentario de Carlos Ellenberg Oyarce**

Santiago, veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS:

En estos autos Rol N° 3572-2018, seguidos ante el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, se rechazó, por extemporánea, la reclamación interpuesta por doña Ana Stipicic Escauriaza en contra de la Resolución Exenta N° 10/D 50-2016, de 30 de junio de 2017, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que, por una parte, suspendió el procedimiento sancionatorio seguido en contra de Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., por diversas infracciones a las Resoluciones de Calificación Ambiental que permitieron el desarrollo de sus proyectos denominados “Mina Invierno” y “Portuario Isla Riesco”, relativos a la explotación, extracción, traslado y acopio de carbón provenientes del yacimiento Minero Invierno, ubicado en la comuna de Río Verde, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y, por la otra, aprobó un Programa de Cumplimiento. Tanto la Superintendencia del Medio Ambiente, como las dos empresas involucradas cuestionaron la intervención de la Sra. Stipicic. La primera, esto es, la Superintendencia, sostuvo que la reclamante carece de legitimación activa porque no participó directamente en el procedimiento sancionatorio y tampoco durante la tramitación del Programa de Cumplimiento. Por su parte, Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., se hicieron parte como terceros independientes dentro de los presentes autos y, en lo que interesa, también argumentaron la falta de legitimación activa de la reclamante, amén de la extemporaneidad del reclamo y la improcedencia del mismo por tratarse este de un acto trámite. En su sentencia, los jueces del Tercer Tribunal Ambiental abordan la alegada falta de legitimación activa y, en su mérito, declararon la extemporaneidad del reclamo, sin referirse al fondo del asunto debatido. En contra de dicha determinación la reclamante interpuso recurso de casación en el fondo, para cuyo conocimiento se trajeron los autos en relación.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile. Magíster en Derecho, University College de Londres, Inglaterra. Correo electrónico: c.ellenberg@gmail.com.

CONSIDERANDO:

(...)

SEGUNDO: Que para la adecuada comprensión y decisión del recurso en estudio es útil dejar asentado que son hechos de la causa, por haberlos establecido de ese modo los sentenciadores, los siguientes:

1. Minera Invierno S.A. es titular del Proyecto “Mina Invierno”, que tiene por objeto la extracción de carbón bituminoso del yacimiento Invierno, ubicado en la Isla Riesco, comuna de Río Verde, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Su estudio de impacto ambiental fue aprobado mediante la Resolución de Calificación Ambiental Nº 25/2011 de 21 de febrero de 2011, modificada en diversas ocasiones.

2. Por su parte, Portuaria Otway Ltda. es titular del proyecto “Portuario Isla Riesco”, que tiene por objeto el diseño, construcción y operación de instalaciones terrestres y marítimas para efectuar el acopio, procesamiento y posterior carga en naves, del carbón proveniente de los yacimientos de Isla Riesco, siendo aprobado su estudio de impacto ambiental por Resolución de Calificación Ambiental Nº 291/2009, de 1 de diciembre de 2009.

3. El día 2 de octubre de 2014, don Gregor Stipicic Escauriaza, en su calidad de persona natural, presentó ante la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente una denuncia en contra de Minera Invierno S.A., que motivó una fiscalización y el inicio del procedimiento sancionatorio en su contra.

4. La agrupación “Alerta Isla Riesco” carece de personalidad jurídica.

5. Con fecha 9 de noviembre de 2015, Ana Stipicic Escauriaza remitió a la Superintendencia del Medio Ambiente una carta con documentación adjunta, para reforzar la denuncia de su hermano Gregor Stipicic, sin presentar otra por separado. Si bien la carta tiene un membrete de la agrupación “Alerta Isla Riesco”, de su tenor los jueces no concluyeron que ella se haya acompañado representación de dicha organización y al firmar no hizo referencia alguna a su membresía, representación o vocería.

6. El 9 de agosto de 2016, la Superintendencia del Medio Ambiente, a través de la Res. Ex. Nº 1/Rol D-050-2016, formuló cargos contra Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., por diversas infracciones a las respectivas Resoluciones de Calificación Ambiental que aprobaron sus proyectos denominados “Mina Invierno” y “Portuario Isla Riesco”, respectivamente.

7. En la referida resolución consta que dentro de la enumeración de los antecedentes que se tuvieron en cuenta para formular los cargos, se encuentra la denuncia presentada por la agrupación “Alerta Isla Riesco”, encabezada por Gregor Stipicic Escauriaza. Asimismo, su considerando Nº 14 indicó que con fecha 5 de noviembre de 2015, la reclamante, doña Ana Stipicic Escauriaza, acompañó antecedentes para complementar la denuncia original efectuada por su hermano. También se ordenó a las empresas investigadas presentar un Programa de Cumplimiento único, atendido que conformaban una unidad física.

8. Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., presentaron un Programa de Cumplimiento, el que fue modificado a petición de la autoridad ambiental en reiteradas oportunidades.

9. Finalmente, el 30 de junio de 2017, la Superintendencia del Medio Ambiente publicó en su plataforma electrónica la resolución mediante la cual aprobó el citado Programa de Cumplimiento y ordenó suspender el procedimiento sancionatorio, ordenándose notificar ésta por carta certificada a Gregor Stipicic.

10. En tal virtud, el 10 de julio de 2017, se notificó por carta certificada a don Gregor Stipicic Escauriaza, la resolución referida en el numeral anterior.

11. La Sra. Stipicic compareció en estos autos como persona natural, sin señalar que actuaba a nombre de la agrupación “Alerta Isla Riesco”, sino que se limitó a mencionar en el cuerpo de su reclamación que era parte de la misma.

TERCERO: Que los jueces del fondo, resolvieron rechazar la reclamación por extemporánea, argumentando: “Que, consta en el expediente administrativo que la denuncia que dio origen al procedimiento administrativo en análisis fue presentada por el Sr. Gregor Stipicic, en su calidad de persona natural, como él mismo indicó y consta a fs. 334. Igualmente, consta que la SMA le reconoció la calidad de interesado al Sr. Stipicic, e incluso que en la resolución –que dio inicio al procedimiento sancionatorio contra los terceros en la presente causa– se le advirtió dicha situación expresamente, señalándose «[...] que la denuncia fue presentada por él como persona natural, sin acreditar representación de otras personas o instituciones» (fs. 265).

En el expediente no consta que el Sr. Gregor Stipicic haya repuesto dicha resolución alegando que su calidad de interesado no era solo como persona natural, sino que también actuaba a nombre de la agrupación «Alerta Isla Riesco», para que a ésta última se le tuviera como interesada.

Tampoco consta que la Sra. Stipicic haya comparecido y repuesto la resolución que dio inicio al procedimiento sancionatorio, alegando que ella era interesada como persona natural, y que actuaba a nombre de la misma agrupación, para que también se les tuviera a ambas en dicha calidad.

Tampoco consta que la Sra. Stipicic se haya apersonado de alguna forma, para tener la calidad de interesada, tal como indica el art. 21 N° 3 LPA.

De este modo, no queda sino concluir que, durante el procedimiento administrativo la Sra. Stipicic nunca tuvo formalmente la calidad de interesado, y por tanto era un tercero absoluto.

Además, que el Sr. Gregor Stipicic sí tuvo la calidad de interesado, pero únicamente como persona natural. En ese sentido, la notificación del acto administrativo solo tuvo efectos para el Sr. Gregor Stipicic en su calidad de persona natural, y no puede entenderse que se comunica o extiende a la agrupación «Alerta Isla Riesco».

Sobre la base de lo anterior, esto es, que la reclamante es un tercero absoluto, los jueces del grado resuelven que a esta se le entenderá notificada de la resolución impugnada desde que ese acto se hizo público, esto es, conforme a los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuando fue incorporado a

una plataforma web, denominada SNIFA. En consecuencia, “la Sra. Stipicic interpuso su acción el 31 de julio de 2017. Dado que la Resolución Reclamada se publicitó en SNIFA el 30 de junio de 2017, los 15 días hábiles administrativos del art. 56 LOSMA transcurrieron el 21 de julio de 2017. Por tanto, la reclamación de la Sra. Stipicic fue extemporánea y, por tanto, se accederá a lo solicitado por los terceros independientes” [sic].

CUARTO: Que, previo a entrar al análisis de las materias propuesta por el recurso de casación en el fondo, es esencial determinar, ante todo, su procedencia. Pues bien, tal como lo declaró esta Corte en los autos Rol 43.049-17, la decisión del Tercer Tribunal Ambiental reviste la naturaleza de las resoluciones indicadas en el inciso primero del artículo 26 de la Ley Nº 20.600, esto es, se trata de una decisión que hace imposible la continuación del proceso.

De modo que a su respecto solo era procedente el recurso de apelación que el inciso primero de la misma norma contempla, correspondiéndole su conocimiento a la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

Por el contrario, solo es posible la interposición de los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de las sentencias definitivas señaladas taxativamente en los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Ley Nº 20.600.

En consecuencia, siendo la resolución cuestionada por la recurrente una de aquellas definidas en el inciso primero del citado artículo 26, por expreso mandato de la ley en su contra solo procede el recurso de apelación y no así el recurso de casación.

QUINTO: Que, de esta forma, la resolución objetada por la vía del recurso de casación en el fondo en examen, no reviste la naturaleza jurídica de sentencia definitiva, toda vez que no resuelve la cuestión o asunto objeto del pleito, razón por la cual no resulta procedente el expresado recurso de casación en el fondo.

SEXTO: Que, habiendo demostrado que la acción de nulidad intentada en estos autos no puede prosperar, cabe agregar una segunda razón por la cual debe ser rechazada, toda vez que es improcedente, atendida la naturaleza del acto administrativo que se intenta dejar sin efecto por esta vía.

(...)

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, SE RECHAZA el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante, en contra la sentencia de dos de febrero de dos mil dieciocho.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz quien fue de opinión acoger el recurso de casación en el fondo, anular la sentencia recurrida, sobre la base que la reclamante es una tercera interesada en el conflicto, por consiguiente, la acción que impetró no es extemporánea y, debiendo el tribunal ambiental pronunciarse sobre el fondo del asunto debatido, por las siguientes razones:

1°.— Que la presente causa se inicia por reclamo de ilegalidad deducido por doña Ana Stipicic Escauriaza, conforme lo dispone el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 10 / D50-2016, de 30 de junio de 2017, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente que aprobó un programa de cumplimiento presentado por las empresas Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda y, en su mérito, suspendió el procedimiento sancionatorio seguido en contra de aquellas; el que fue desestimado por el Tribunal Ambiental por extemporáneo, desde que los jueces de fondo calificaron a la reclamante como una tercera absoluta de dicho procedimiento.

2°.— Que, en este contexto, corresponde discurrir sobre los hechos no discutidos en la causa y que permiten determinar, en primer lugar, la naturaleza de la resolución recurrida (...).

3°.— Que el sistema regulatorio ambiental se construye sobre la base de los principios de prevención, eficacia y promoción del cumplimiento, en cuyo contexto se inserta el programa de cumplimiento (en adelante PDC) como instrumento de incentivo, que permite que un proceso sancionatorio no termine necesariamente con una sanción, sino que culmine con el desarrollo y puesta en marcha de un programa que materialice la protección del bien jurídico que a través de las infracciones constatadas se vio amenazado (Corte Suprema Rol N° 11.485-17), para lo cual se deben cumplir con el desarrollo de acciones concretas, sometidas a la fiscalización de su efectiva implementación.

4°.— Que, sin embargo, la proposición de un plan de cumplimiento no libera, no autoriza y no permite que las infracciones se sigan cometiendo; ello, por una parte, atentaría contra la finalidad preventiva y protectora del medio ambiente antes reseñada y, por otra, configuraría una forma de co-autoría de futuras infracciones entre el titular del proyecto y la autoridad. En efecto, prueba de ello es que la Administración goza de facultades que incluso le permiten, en el intertanto, la paralización del proyecto infractor, de lo que se sigue que el plan de cumplimiento nunca puede importar una especie de permiso para seguir perpetuando transgresiones a la normativa ambiental.

5°.— Que, en el caso de autos, la Resolución Exenta N° 10/2017 que aprobó y suspendió el procedimiento sancionatorio, se encuentra en una situación particular, que la hace impugnabile, desde que la misma se aprobó no obstante las diversas correcciones que de oficio dictaminó la Superintendencia del Medio Ambiente y que significó que en los hechos, el verdadero plan de cumplimiento se presentara por las empresas realmente el día 14 de julio de 2017 y no la fecha de la resolución que la aprobó, lo cual hace que dicho procedimiento necesariamente deba ser revisado, como un forma de resguardar el debido proceso y, esencialmente, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, garantía que constituye el fundamento y quid del ordenamiento ambiental.

6°.— Que, establecido lo anterior, cabe dilucidar sobre la posición jurídica que ocupa la recurrente en los presentes autos y con ello, determinar la fecha en que tomó conocimiento de la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente que tuvo por aprobado el programa de cumplimiento presentado por las empresas requeridas, para contabilizar el plazo de la acción impetrada.

En este orden de ideas, es necesario destacar que la Ley N° 20.600, en su artículo 17 N° 3 otorga competencia a los tribunales ambientales para “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”. Luego, en el artículo 18, incluido entre las normas comunes del procedimiento, específicamente en lo relativo a quienes serán consideradas partes en él, dispone su encabezado lo que sigue: “De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17”; en el número 3° del mismo artículo 18, se indica: “En el caso del número 3), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente”. Tal precepto es claro, en cuanto quien resulte afectado por el acto, reviste la calidad de parte.

A continuación, en su inciso final el texto en análisis establece: “En los procedimientos que se regulan en esta ley será aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil”. Como se observa, el precepto citado hace aplicable la norma del código de enjuiciamiento que establece que tendrán tal calidad de terceros quienes tengan un interés actual en el juicio.

7°.- Que lo hasta aquí reflexionado no puede ser interpretado como un obstáculo a la tutela judicial efectiva, toda vez que esta Corte no desconoce en modo alguno el derecho que asiste a los directamente afectados por los actos de la administración, en materia a medioambiental, a impugnar y/o, a participar en el contencioso administrativo, pero siempre que ello se verifique y concrete en la forma y por las vías que el ordenamiento jurídico establece.

8°.- Que determinado como está, conforme a las conclusiones que preceden, es lógico concebir a la reclamante como parte de la agrupación Alerta Riesco y, en esa condición, ser considerada tercera interesada en los términos del artículo 21 Nº 2 de la Ley Nº 19.880. Sin perjuicio de las formalidades asentadas por la Superintendencia del Medio Ambiente en relación a la participación individual que otorgó a los hermanos Stipicic dentro del procedimiento administrativo, lo cierto es que, en los hechos aquellos intervinieron en el proceso como parte de Alerta Isla Riesco.

De la lectura del artículo 7 de la Ley Nº 20.500 y bajo la luz del principio de participación que cubre el ordenamiento ambiental, se permite la constitución de agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica, como grupos de interés ciudadanos, quienes se encuentran facultados para ejercer su derecho a participar y emitir opinión, es dentro de ese concepto, que se reconoce a Alerta Isla Riesco como partícipe del proceso en análisis, porque este disidente no puede soslayar que en la resolución matriz del procedimiento sancionatorio, esto es, la formulación de cargos que se hizo a las empresas requeridas, se consideró, entre otros antecedentes, justamente la denuncia que hizo esta agrupación en contra de aquellas, que se identifica a Gregor Stipicic como líder de la misma e incluso es a él que en esa calidad se lo notifica de la decisión aquí impugnada, de todo lo cual se desprende que no existe, entonces, discusión en el interés que dicha agrupación tiene en relación a la cuestión de fondo.

9°.- Que, siguiendo el hilo conductor de lo expuesto, tampoco existe controversia en cuanto a que la reclamante es hermana del denunciante, que participó en el

procedimiento administrativo al acompañar documentación sobre la denuncia, incluso con escritos que llevaban el membrete de la agrupación y concurrió a reuniones con las autoridades ambientales en calidad de gestora de Alerta Isla Riesco, sin que se dejara constancia en aquéllas de una participación diversa, en estas condiciones, es evidente que se configura la hipótesis del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 19.880, esto es, que la reclamante “sin haber iniciado el procedimiento tenga, derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopten”.

Habiéndose constatado todo lo anterior, es que no puede menos que entenderse que la Sra. Stipicic fue notificada de la decisión que aprobó el programa de cumplimiento en discusión, el día que lo hizo la agrupación a la cual pertenece, es decir, el 10 de julio de 2017 y, siendo deducido el reclamo el 31 de ese mes y año, estaría dentro del plazo de quince días que ordena el artículo 56 de la Ley Orgánica Constitucional de la Superintendencia del Medio Ambiente, por lo cual el tribunal debió conocer de su reclamo.

10°.— Que en razón de lo señalado, este disidente estima que el fallo impugnado incurrió en los yerros jurídicos que se le imputan, motivo por el cual fue de opinión de acoger el recurso de casación en el fondo y dejar sin efecto la resolución impugnada así como también todas las otras que de ella deriven, en tanto hayan sido causadas y se relacionen con no considerar a la reclamante en calidad de parte —tercero interesado—, en la causa.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo al Abogado Integrante Sr. Pallavicini Magnere y del voto disidente su autor.

Rol N° 3572-2018.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sr. Arturo Prado P. y los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A. y Sr. Julio Pallavicini M.

Santiago, 29 de agosto de 2018.

COMENTARIO

Parece ser observación común en la doctrina que las normas que rigen el contencioso administrativo chileno se encuentran dispersas en un cúmulo de disposiciones y procedimientos sectoriales, normas que son interpretadas y aplicadas de manera diversa en la judicatura general y especializada. Dentro de este diagnóstico, el fallo extractado contribuye al debate porque su estudio integra un cuadro más amplio como es el control jurisdiccional de los actos de la Administración del Estado. En la sentencia, la procedencia de dicho control se advierte en dos momentos. El primero sería mediante la posible revisión de un acto trámite dictado por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), en la especie, una resolución que aprobó un programa de cumplimiento, suspendiendo

un procedimiento sancionatorio contra dos empresas que constituían una unidad fiscalizable. El segundo momento se advierte con la impugnación vía casación de la sentencia definitiva recaída en el procedimiento de reclamación seguido contra la SMA, decisión que contiene un pronunciamiento sobre la oportunidad en el ejercicio de la pretensión de la reclamante. La extemporaneidad destinó la reclamación al rechazo en la sentencia definitiva, lo que a su turno, en la visión de la Corte Suprema, comprometió la naturaleza jurídica de dicha sentencia tornando improcedente el recurso de casación en el fondo intentado en su contra. En este comentario me concentro en este último aspecto.

El argumento primario para el rechazo del recurso de casación en el fondo consistió en que la sentencia del tribunal ambiental, al rechazar la reclamación por extemporánea, no resolvió la cuestión o asunto objeto del pleito (la anulación del acto), de manera que esa resolución no constituye una sentencia definitiva. El fallo entonces nos retrotrae a un tema clásico del derecho procesal, como es la naturaleza jurídica de la sentencia definitiva, principalmente en cuanto al contenido decisorio que hace que una sentencia sea, precisamente, definitiva. Al respecto, en la decisión del voto de mayoría parece encontrar asidero una doctrina de la Excelentísima Corte, en virtud de ella,

“Las resoluciones que incorporadas a la sentencia final deciden, junto con la cuestión de fondo controvertida, las peticiones que procesalmente hayan hecho las partes en el curso de la litis, no pierden el carácter que le es propio por la mera contingencia de orden procesal de haber sido pronunciadas en un solo acto con la dictada sobre el fondo”¹.

En consecuencia, una reflexión inicial pasa por determinar cuál sería la cuestión o asunto objeto del juicio. Resulta predecible que en nuestro derecho ello sea el juicio sobre la legalidad del acto que conlleva su mantenimiento o, por el contrario, su anulación parcial o total. Tomando como ejemplo el contencioso administrativo ambiental, normalmente ese juicio forma parte de una cadena argumentativa que, a partir de las alegaciones o defensas de los litigantes, se aborda en la sentencia con aspectos de oportunidad de la pretensión, legitimación, competencia material del tribunal y argumentos finales de conformidad del acto administrativo al ordenamiento jurídico². La aceptación

¹ Sentencia Corte Suprema de 13.6.2017, rol 92859-2016. En este fallo, la Corte se apoya en el clásico texto de Oscar Rojas y Raquel Venegas, “El proceso sumario de cognición” (1963), en especial, en el siguiente pasaje de la página 118, citado por el Máximo Tribunal: “Si por definición la sentencia definitiva pone fin a la instancia y resuelve el asunto controvertido entre las partes del proceso, y este lo forman las peticiones contenidas en la demanda originaria o reconventional y las defensas que contra ellas se oponen, quiere decir que el acto jurídico procesal sentencia solo puede mirar al fondo del debate y no a otras decisiones o resoluciones que se expidan junto o simultáneamente con el asunto que constituye el motivo principal del juicio. Puede el fallo en que se materializan estas decisiones aparecer integrado de manera compleja por todo el conjunto de tales resoluciones, las que desmembradas, disgregadas o desintegradas conceptualmente, adquieren, por su naturaleza, individualidad propia”.

² En materia de legitimación, por ejemplo, en general tanto los autores como la jurisprudencia de la Corte Suprema afirman que se trata de una cuestión de fondo que se resuelve en la sentencia definitiva.

de una de estas defensas hace innecesario el examen de las restantes, produciéndose en la sentencia definitiva, en mi parecer, una decisión de fondo en el asunto. En este sentido, si bien sentencia definitiva es aquella que normalmente resuelve el objeto principal del juicio, estimo que no pugna con el art. 158 inciso 2º del Código de Procedimiento Civil sostener que sigue siendo definitiva aquella sentencia que dictada una vez agotados los trámites de discusión, y quedando el procedimiento en estado de fallo, se pronuncia sobre algún presupuesto procesal en la misma resolución de manera cronológicamente anterior al asunto principal³. Lo importante sería que la alegación constituya alguna parte o sección de la cuestión debatida⁴. Esta hipótesis justificaría la resolución en definitiva de cuestiones como falta de oportunidad en el ejercicio de la pretensión, falta de legitimación e incompetencia cuando no son manifiestas como para un rechazo *in limine* y se requiere abordarlas como cuestión de fondo, no desnaturalizándose por ello la sentencia definitiva.

En efecto, dentro del procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600, el juicio de oportunidad en el ejercicio de la pretensión se puede producir en dos momentos diversos. El primero corresponde a la admisibilidad de la presentación (art. 27), en que el estudio preliminar o formal del asunto obliga a determinar si el derecho se ejerció o no dentro de plazo. Si lo último, la resolución que declara la inadmisibilidad por extemporaneidad es susceptible de reposición con apelación en subsidio. No obstante, mientras no exista unanimidad para declarar la inadmisibilidad, el procedimiento seguirá su curso y el tribunal necesitará contar con el informe de la Administración y posterior vista de la causa, existiendo seguramente comparecencia de algún tercero apoyando la postura del reclamante o reclamado según fuera el caso. De esta manera, la alegación de extemporaneidad de la pretensión anulatoria pasará a ser una más de las cuestiones de fondo que formará parte del contenido decisorio de la sentencia definitiva. Esto ha ocurrido así en una variedad de casos vinculados a la aplicación de la denominada teoría de la invalidación impropia, donde el eje central de la discusión gira en torno al plazo que tiene una determinada categoría de actores para solicitar la nulidad de un acto administrativo, normalmente una resolución de calificación ambiental (RCA). La Tercera Sala también ha establecido criterios en un tema paralelo, como es la aplicación de plazos de días hábiles administrativos en sede judicial. En fin, en un plano más general, lo mismo ocurre con la persecución de infracciones y sanciones administrativas bajo el plazo de seis meses del Código Penal (arts. 94 y 97) o el general del Código Civil (art. 2515). Lo interesante es notar que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido cambiante⁵.

³ Cfr. ABAL OLIÚ, Alejandro, 2016: "Clasificación de las Resoluciones Judiciales", *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 40, pp. 21-22. Disponible en http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-06652016000100002&script=sci_abstract [Fecha de consulta: 30.10.2018].

⁴ El argumento se inspira en sentencia de Corte Suprema de 13.11.2017, rol 8513-2017, cuando en su considerando quinto manifiesta: "Que la circunstancia de radicarse en la sentencia definitiva el pronunciamiento relativo a las costas no le permite participar de la naturaleza de esta resolución, por cuanto no constituye parte o sección alguna de la cuestión controvertida en el pleito (...)".

⁵ En la invalidación impropia, la delimitación de los escenarios posibles entre el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 y el art. 53 de la Ley N° 19.880 no ha sido una materia pacífica, de lo que da cuenta la variación

Por otro lado, en mi opinión se producen dos incompatibilidades con la decisión comentada cuando estima que la sentencia del tribunal ambiental se trata de una resolución que hace imposible la continuación del proceso.

La primera cuestión radica en una incompatibilidad con el régimen de impugnación de la Ley Nº 20.600. A pesar de una inicial inclinación por la apelación, la historia de la ley da testimonio final del alejamiento de dicho recurso como medio de impugnación de la sentencia definitiva, porque ello importaría la revisión de hechos establecidos por un tribunal especializado de composición mixta, como lo son los tribunales ambientales⁶. Esta razón explica la mantención de la revisión judicial de la sentencia definitiva de estos órganos jurisdiccionales por medio de un recurso de derecho estricto como es el de casación, quedando relegada la apelación a los casos limitados y precisos indicados en el art. 26 de la Ley Nº 20.600. En este ámbito, el fallo comentado es interesante no solo porque consolida una doctrina de la Tercera Sala ya avanzada por la Corte (rol 43.049-2017), sino también porque en ambos casos existieron votos en contra que estuvieron por admitir o acoger el recurso de casación⁷. En el caso en que incide la sentencia comentada, ello hubiese permitido un pronunciamiento en un asunto complejo dentro del contencioso administrativo ambiental, ya identificado por la doctrina⁸, como es la validez del mecanismo de notificación del acto administrativo respecto de un tercero

de criterios de mayoría y también de minoría existentes en los fallos. Una demostración de ello se ofrece en sentencia Corte Suprema de 25.6.2018, rol 44.326-2017. En similar sentido ocurre con la persecución de sanciones administrativas que no tienen plazo especial de prescripción. En general, la Corte Suprema ha mantenido que la aplicación de multas y sanciones administrativas corresponde a una manifestación matizada del *ius puniendi* estatal, rigiendo, por tanto, el plazo de 6 meses del Código Penal para perseguir el cumplimiento de tales sanciones. Dicho criterio, que parecía establecido, fue modificado por la Corte Suprema en sentencia de 28.08.2018, rol 8420-2017, donde con voto en contra y prevención se prefirió por mayoría la aplicación del art. 2515 del Código Civil, entre otros argumentos, amén de dar eficacia a la Administración en la represión de ilícitos y finalidad preventiva general de la sanción. En materia de plazos administrativos y judiciales, un criterio establecido se halla en sentencia Corte Suprema de 15.6.2016, rol 7396-2016.

⁶ Ver Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011: "Historia de la Ley Nº 20.600, Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados", p. 79. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4429/> [Fecha de consulta: 27.08.2018].

⁷ En sentencia Corte Suprema de 16.4.2018, rol 43.049-2017, el voto en contra de la ministra Sra. Egnem y abogado integrante Sr. Lagos estuvo por admitir el recurso y traer autos en relación, por cumplirse con el art. 781 del Código de Procedimiento Civil. Es admisible hacer presente que, con hechos diversos, dicho caso es similar al comentado en cuanto la sentencia del tribunal ambiental declaró extemporánea una reclamación deducida ante tribunal incompetente. Por medio del reclamo se reprochaba la legalidad de una resolución de la SMA que archivó una solicitud que denunciaba la caducidad de una RCA. El voto de mayoría de la sentencia de casación consideró que la decisión del tribunal ambiental no constituía una sentencia definitiva, con similares argumentos al caso que se comenta. No obstante, en el caso extractado, el voto en contra del ministro Sr. Muñoz plantea interesantes nociones en torno al reconocimiento por parte de la Excm. Corte a la tutela judicial efectiva que cabe a los directamente afectados por los actos de la Administración y la legalidad que la recurrente de casación estima quebrantada. Es posible la precisión que la disidencia estuvo por considerar que la acción no era extemporánea y que el tribunal ambiental debió resolver el fondo de la asunto.

⁸ Cfr. BERMÚDEZ, Jorge: *Fundamentos de Derecho Ambiental*, (2º edición), Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, p. 538.

absoluto en el procedimiento sancionatorio, que en el caso concreto se practicó por medio de la inclusión del acto en el sitio *web* del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental y que determinó la extemporaneidad de la reclamación por el tribunal ambiental, fracasando el reclamo.

Enseguida, el concepto que la Corte Suprema ha dado de las llamadas resoluciones que hacen imposible la continuación del proceso, puede resultar conflictiva con la revisión judicial de los actos de la Administración. La Corte Suprema, en materia de abandono del procedimiento e incompetencia, ha dicho que este tipo de resoluciones son las que “impiden seguir el procedimiento en curso, sin perjuicio de poder iniciar otro proceso con idéntico objeto”⁹. En materia ambiental la impugnación de las resoluciones de la SMA está sujeta a un plazo especialmente breve, como es el de 15 días hábiles contados desde la notificación, de manera que, por ese solo capítulo, la posibilidad de reclamar contra el acto administrativo se desvanecerá. En otras palabras, la situación jurídica se consolidará con la declaración de extemporaneidad, no siendo admisible plantear la discusión en un nuevo procedimiento de reclamación.

En suma, el escrutinio judicial de las diversas maneras en que una reclamación ambiental cae en la extemporaneidad, concede un interesante margen para analizar el control de los actos de la Administración del Estado por medio del recurso de casación. Este ejercicio debiera materializarse a la luz de la finalidad que se le atribuya al procedimiento contencioso administrativo ambiental y una comunicación finalista de los conceptos procesales tradicionales hacia el procedimiento contencioso administrativo. En esta tarea hago notar la observación de Ferrada cuando dice que “los procesos generales y especiales a través de los cuales se hace la justicia administrativa en nuestro derecho están contruidos normalmente a partir de la protección de derechos subjetivos o intereses de los afectados por la actividad administrativa (...)”¹⁰. Tanto el voto de mayoría como el de minoría del fallo comentado invitan a reflexionar con mayor profundidad sobre si la mantención de un modelo subjetivo de justicia administrativa ambiental sería una aspiración o una realidad.

⁹ Corte Suprema, 29.5.2017, rol 11629-2017; Corte Suprema, 29.1.2018, rol 37377-2017.

¹⁰ FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos, 2012: “El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, volumen XXV, N° 1, p. 120.