

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, seated female figure sculpture is the central focus. Behind it, a long, white building with a series of cantilevered balconies and large windows stretches across the frame. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. A body of water is visible between the building and the tower. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**El plazo de reclamación de los terceros y su reforma en la evaluación de impacto ambiental chilena**

**Third-party claim period and amendment of the environmental impact assessment in Chile**

Pedro Harris Moya

VOLUME 15 • Nº 3 • DEZ • 2025

# Sumário

## **SESSÃO 1 — DEMOCRACIA, DIREITOS, PROTEÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .16**

### **DE VOLTA ÀS URNAS: AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DOS CICLOS ELEITORAIS DE 2012 E 2016 .....18**

Ralph André Crespo, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor de Moraes Peixoto

### **PARIDADE DE GÊNERO NOS PARLAMENTOS E AÇÕES AFIRMATIVAS: APERFEIÇOANDO A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA ESPARSA A PARTIR DA LEGÍSTICA ..... 41**

Débora Andreia Gomes Souto e Linara Oeiras Assunção

### **A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EXPOSTAS ÀS REDES SOCIAIS: DA INSUFICIÊNCIA LEGISLATIVA ÀS PRÁTICAS INCLUSIVAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA DIGITAL.....79**

Letícia da Fontoura Tomazzetti

### **DA (IN)OBSERVÂNCIA DO DIREITO À IMAGEM NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE..... 101**

Débora Alécio e Gustavo Noronha de Ávila

### **POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR..... 122**

Luciana Cristina Souza, Cacilda Nacur Lorentz e Fernanda Paula Diniz

### **PROGRAMA VIVER – ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL: ANÁLISES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOA IDOSA..... 138**

Tássia Monique Chiarelli e Samila Sathler Tavares Batistoni

### **ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO PÓS-PANDEMIA DA COVID-19..... 159**

Maria Clara Campos de Camargo Tavares e Vinicius Gomes Casalino

### **O QUARTO DE DESPEJO ESTATAL: O CÁRCERE EM TEMPOS PANDÊMICOS ..... 190**

Henrique Bernardo Maciel e Rita de Cassia Souza Tabosa Freita

## **SESSÃO 2 — POLÍTICAS PÚBLICAS, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA ECONÔMICA ..... 231**

### **O IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SOBRE A REDUÇÃO DA TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM EXTREMA POBREZA.....233**

Eduardo Matheus Figueira e Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer

<b>DEVER DE MONITORAMENTO: PARA ALÉM DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA.....</b>	<b>254</b>
Ana Paula de Barcellos	
<b>POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ANÁLISE DO MODELO E INSTRUMENTOS SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA.....</b>	<b>271</b>
Joice Schroer e Janriê Rodrigues Reck	
<b>GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2018 A 2021.....</b>	<b>293</b>
Daniel Alencar Bardal, Ana Lúcia de Medeiros e Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes	
<b>ESTUDO DE EVENTOS EM FUSÕES E AQUISIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO KROTON-ESTÁCIO.....</b>	<b>315</b>
Guilherme Mendes Resende e Felipe Neiva Mundim	
<b>DIÁLOGO VIRTUOSO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA .....</b>	<b>335</b>
Andrea Lucas Garin	
<b>CARACTERÍSTICAS DAS BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHERES E MENINAS.....</b>	<b>355</b>
Fabiana Cristina Severi e Ana Carolina de Sá Juzo	
<b>PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA EN FOZ DE IGUAÇU: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO .....</b>	<b>374</b>
Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro	
<b>RESILIENT GOVERNANCE AND QUALITY OF LIFE AMID WAR: PUBLIC ADMINISTRATION CHALLENGES IN UKRAINE.....</b>	<b>394</b>
Olena Korolchuk	
<b>EL PLAZO DE RECLAMACIÓN DE LOS TERCEROS Y SU REFORMA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENA .....</b>	<b>416</b>
Pedro Harris Moya	
<b>SESSÃO 3 — SEGURANÇA PÚBLICA, TECNOLOGIA, DADOS, REDES E INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>430</b>
<b>COMPARATIVE SPATIOTEMPORAL ANALYSIS OF VEHICLE THEFT IN SÃO PAULO CITY USING COMPLEX NETWORKS .....</b>	<b>432</b>
Luis Fernando Gonçalves, Yuri Perez e Fábio Henrique Pereira	

<b>FATORES RELACIONADOS À OCORRÊNCIA DA REINCIDÊNCIA POLICIAL DE INDIVÍDUOS EM REGIME SEMIABERTO COM MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM MANAUS, AMAZONAS, BRASIL .....</b>	<b>479</b>
Christianne Corrêa Bento da Silva e Nathália França de Oliveira	
<b>DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SUA RELATIVIZAÇÃO PELO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO .....</b>	<b>497</b>
Josmar de Souza Pagotto e Adriano Sant'Ana Pedra	
<b>PRÁTICAS EMPREENDEDORAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NUMA PERSPECTIVA DA QUÁDRUPLA HÉLICE .....</b>	<b>514</b>
Suely Xavier dos Santos, Cristine Hermann Nodari, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Antônio Jorge Fernandes Ana Maria Magalhães Correia e Ana Lúcia Brenner Barreto Miranda	
<b>INVERSOR MINORISTA Y PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO CROWDFUNDING EN CHILE. RIESGOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS REGULATORIOS.....</b>	<b>552</b>
Eduardo Teodoro Jequier Lehuedé e Sebastian Bozzo Hauri	
<b>DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO PARA O SUS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.....</b>	<b>579</b>
Patrícia De Carli, Sérgio Luís Allebrandt e Airtton Adelar Mueller	
<b>DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....</b>	<b>594</b>
Roberta Ribeiro Batista Barbosa	
<b>PEACE THROUGH INTERNATIONAL LAW IN TERRITORIAL AND MARITIME DISPUTES AND AFFAIRS IN EAST ASIA: LENSING INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ).....</b>	<b>613</b>
Bhupinder Singh	
<b>O MONITORAMENTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>637</b>
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
<b>TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE .....</b>	<b>656</b>
Alberto Olivares	

# El plazo de reclamación de los terceros y su reforma en la evaluación de impacto ambiental chilena\*

## Third-party claim period and amendment of the environmental impact assessment in Chile

Pedro Harris Moya\*\*

### Resumen

A través del método dogmático, el objetivo del presente artículo es examinar críticamente el régimen actual, y la propuesta de reforma, de la reclamación de los terceros frente a resoluciones de calificación ambiental, desde la perspectiva del plazo para recurrir en Chile. Para tales efectos la investigación se divide en cuatro partes. La primera analiza la divergente interpretación de cada uno de los Tribunales Ambientales, actualmente, con relación a la extensión que este término tendría. La segunda examina la propuesta de reforma actual para superar dicha divergencia. Por su parte, la tercera sección contrasta el contenido de la propuesta con el estándar formulado por el Tribunal Constitucional y su aplicabilidad en la sujeción a control preventivo de constitucionalidad. Finalmente, la investigación concluye la existencia de diferencias significativas entre la reforma y la jurisprudencia constitucional aplicable, razón por la cual se formulan mecanismos originales que permitan superar las limitaciones.

**Palabras clave:** reclamación ambiental, tribunal ambiental, acceso a la justicia.

### Abstract

Using the dogmatic method, this article critically examines the current regime and proposed reform governing third-party claims against environmental assessment resolutions, with a focus on Chile's appellate time limits. To this end, the research proceeds in four parts. The first part analyzes the Environmental Courts current divergent interpretations of whether the appeal period may be extended. The second part examines the current reform proposal designed to resolve this divergence. The third part contrasts the proposal with the standard formulated by the Constitutional Court and its applicability in the subjection to preventive constitutional review. Finally, the research concludes that the reform departs in significant respects from applicable constitutional jurisprudence on the matter and, accordingly, proposes original mechanisms to address these limitations.

**Keywords:** environmental claim, environmental court, access to justice.

\* Recibido em 11/08/2025  
Aprovado em 10/11/2025

\*\* Doctor en Derecho público, U. de Paris 1.  
Universidad Autónoma de Chile, Chile. ANID:  
Proyecto Fondecyt Regular 1252013.  
Email: harris.pedro@yahoo.cl

# 1 Introducción

El problemático desarrollo de la reclamación de los terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno se encuentra asociado a la restrictiva legitimación activa que fuera consagrada por el legislador de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, con relación a quienes podían recurrir de las resoluciones de calificación ambiental. Esto, en la medida que sus disposiciones sólo legitimaran expresamente a quien fuere el titular de un proyecto sujeto a evaluación y, asimismo, a quienes interviniesen en su procedimiento de participación mediante la formulación de observaciones<sup>1</sup> -situación únicamente asegurada con relación a proyectos evaluados por la vía de un estudio de impacto ambiental<sup>2</sup>-, sin referencia alguna sobre el acceso de terceros que fueren afectados por la dictación de tales actos de la Administración, situación que sería observada críticamente en el control preventivo de constitucionalidad del proyecto de ley en cuestión, por un conocido voto de prevención<sup>3</sup>.

Si bien dicha situación pudo haberse resuelto interpretando el ejercicio pleno del recurso de protección por terceros en contra de las resoluciones de calificación, la reticencia inicial de los Tribunales Superiores de Justicia en el conocimiento y resolución de dicha acción, tras la creación de los Tribunales Ambientales<sup>4</sup>, motivaría una reinterpretación del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, relativo a las reclamaciones en contra de invalidaciones de actos administrativos de carácter ambiental<sup>5</sup>, el que sería formulado como un mecanismo funcional para que terceros afectados por una obra o actividad, distintos del titular del proyecto y los participantes, pudiesen recurrir en contra de resoluciones de calificación ambiental, desde la Sentencia de Corte Suprema de 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014<sup>6</sup>, tras la afirmación de una posición que calificaría dicho mecanismo como una variante impropia de la invalidación general, que fuera regulada en el artículo 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos<sup>7</sup>.

Aunque el fundamento principal del criterio seguido para integrar a los terceros afectados en el art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, tuvo una justificación histórica en los antecedentes de la tramitación del proyecto de ley<sup>8</sup>, se trataría de una solución inicialmente controvertida por la doctrina<sup>9</sup>, en atención a la ausencia de un régimen explícito que consagrara las principales características de la acción referida, cuestión que en definitiva únicamente pudo deducirse interpretativamente por el máximo tribunal. La práctica contenciosa, no obstante lo anterior, llevaría a que este mecanismo fuera ejercido de

<sup>1</sup> Artículo 17 N° 5 y 6 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

<sup>2</sup> Entendiéndose que el término participación incorpora la aplicación de la consulta indígena. Véase: HERVÉ, Dominique y BASCUR, Débora. La protección de los derechos de las comunidades indígenas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por parte de los Tribunales Ambientales: ¿Avance y/o Retroceso? *Revista Justicia Ambiental*, Santiago, n. 11, p. 197-232, 2019.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de mayo de 2012, Rol 2180-12. Bajo el voto de prevención de los Ministros Hernán Vodanovic, Enrique Navarro, José Antonio Viera-Gallo e Iván Aróstica Maldonado.

<sup>4</sup> ZÚÑIGA, Francisco. A propósito de la “agonía” o “muerte” del recurso de protección ambiental. *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*, Santiago, n. 7, p. 17-42, 2015; FERMANDOIS, Arturo y CHUBRETÓVIC, Teresita. El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia post institucionalidad ambiental. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, v. 43, n. 1, p. 61-90, 2016.

<sup>5</sup> Con relación a los antecedentes de la historia legislativa que permitieron la incorporación de esta disposición, durante el primer trámite constitucional de la tramitación del proyecto, y sus límites, véase: MÉNDEZ, Pablo. *Tribunales ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley 20.600*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2021, p. 106.

<sup>6</sup> Voto de prevención. Con relación a la funcionalidad del mecanismo, véase: LILLO, Diego y BERRÍOS, Antonia. Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia. *Revista Justicia Ambiental*, Santiago, n. 12, p. 303-340, 2020.

<sup>7</sup> Por ello, la doctrina remarcaría que “[b]ajo la premisa de una acción restrictiva para la ciudadanía, es que se ha entregado como solución la creación jurisprudencial de una acción contenciosa administrativa de competencia de los tribunales ambientales a partir del artículo 17 N° 8 de la LTA, en desmedro de la acción constitucional de protección”: RIESTRA, Sebastián. Algunas consideraciones sobre las acciones de impugnación contra la resolución de calificación ambiental ante la garantía de la tutela judicial efectiva. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actos de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago: Ediciones Der, 2019, p. 37.

<sup>8</sup> Sentencia de Corte Suprema de 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014.

<sup>9</sup> MÉNDEZ, Pablo. ¿Acción general de reclamación ambiental? *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, n. 9, p. 162-185, 2018.

manera progresiva por recurrentes en contra de resoluciones de calificación ambiental (en ausencia de un régimen previsto expresamente para dichos efectos), situación que sería aceptada en lo sucesivo por parte de los Tribunales Ambientales y de aquellos Superiores de Justicia, al no observarse sentencias que descartaran su existencia, a través de una interpretación que, aunque extensiva, pareció favorecer el acceso a la justicia administrativa, garantizado constitucionalmente<sup>10</sup>.

Como es sabido, la principal característica que se asociaría a la formulación jurisprudencial inicial de esta vía de reclamación sería relativa al plazo en el cual habría de ser ejercida, el que, en rigor, no sería de dos años (conforme al término general concedido por el art. 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, para proceder a la invalidación de los actos de la Administración), sino de treinta días, por haberse estimado en la especie que dicho término correspondería a la regla general del art. 17 de la Ley 20.600, que creara los Tribunales Ambientales<sup>11</sup>; circunstancia que, en apariencia al menos, homogeneizaría el término para recurrir de todos quienes pudiesen verse afectados por la dictación de resoluciones de calificación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ya sea el titular de un proyecto, ya los participantes u observantes y, por último, los terceros recurrentes.

Sería esta caracterización inicial del plazo la que, posteriormente, ha sido objeto de distintas interpretaciones jurisprudenciales. Aunque inicialmente se trataría de una diversidad de interpretaciones aplicables al interior de una misma sede de control -ya sea en tribunales ordinarios o especiales-<sup>12</sup>, posteriormente cada una de las principales sedes jurisdiccionales especializadas en materia ambiental adoptaría una posición característica, que se alejaría de aquella afirmada por otra de igual naturaleza. Como es lógico, tal interpretación no tan sólo ha afectado a la función judicial en el ejercicio de impugnaciones en este ámbito -debido a la ausencia de una revisión crítica de las distintas épocas formuladas, incompatible con la “labor especial de fundamentación”<sup>13</sup> que el cumplimiento de plazos supone-, sino también, y sobre todo, a los litigantes frente a este instrumento de gestión, los cuales carecerían de un término impugnatorio formulado “de forma clara, sin ambigüedades, a fin de garantizar la seguridad jurídica”<sup>14</sup>.

En el Derecho chileno esta situación no ha sido indiferente a la formulación del Proyecto de Ley Boletín 16.552-12, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, al cuestionar, por una parte, la extensión del plazo de impugnación de resoluciones en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y formular, por otra, un nuevo régimen impugnatorio, que uniformaría la interpretación seguida por los Tribunales Ambientales. Tanto las razones que llevarían a formular esta modificación del régimen aplicable, así como sus críticas y eventuales cuestionamientos en su sometimiento a control preventivo de constitucionalidad, y las alternativas existentes para constitucionalizar dicha vía, será analizado en los siguientes apartados.

<sup>10</sup> FLORES, Juan Carlos y AGUIRREZABAL, Maite. Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Santiago, n. 35, p. 211-238, 2022, p. 213; FERRADA, Juan Carlos. La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2015.

<sup>11</sup> Sentencia de Corte Suprema de 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014.

<sup>12</sup> PHILLIPS, Jaime. La Invalidación impropia: Control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 15, p. 95-121, 2021; SALAMANCA, Carola y SOFFIA, María del Pilar. Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, Santiago, n. 1, p. 289-308, 2018.

<sup>13</sup> PALOMAR, Alberto. Plazos. En: PALOMAR, Alberto (coord.), *Tratado de la Jurisdicción contencioso administrativa*, Tomo I. Madrid: Thomson Reuters, 2021, p. 600.

<sup>14</sup> ARIAS, Flor. A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 42, 2016.

## 2 La problemática divergencia jurisprudencial

La carencia de una regulación expresa sobre la extensión del plazo de reclamación de los terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha favorecido distintas posturas ante los Tribunales Superiores de Justicia y los Tribunales Ambientales chilenos. En el primer caso, pues, como es sabido, el máximo tribunal ha sostenido, de manera ambivalente, diferentes soluciones interpretativas en torno al plazo para interponer la invalidación ambiental, habiendo afirmado que este término sería de treinta días, en ciertos casos, y de dos años, en otros<sup>15</sup>, circunstancia que ha permitido que los Tribunales Ambientales adoptaran una posición divergente al respecto, pudiendo observarse distintos criterios entre sus sedes, como lo es una posición favorable al plazo de reclamación de treinta días, por el Tercer Tribunal Ambiental; una solución a favor del plazo de dos años del art. 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, por el Segundo Tribunal Ambiental; y, por último, una interpretación que ha sido ecléctica entre una y otra, por el Primer Tribunal Ambiental.

En efecto, la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental ha rechazado acoger una extensión del plazo de dos años, habiendo afirmado constantemente que el término para ejercer la reclamación de terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sería, en rigor, sólo de treinta días –v.gr.: Sentencia del 13 de febrero de 2025, Rol R-12-2024, considerando 32º; Sentencia del 19 de noviembre de 2024, Rol R-3-2023, considerando 37º; Sentencia del 14 de agosto de 2023, Rol R-21-2021, considerando 56º; Sentencia del 8 de julio de 2022, Rol R-29-2020, considerando 12º; Sentencia del 29 de octubre de 2021, Rol R-6-2020, considerando, 31º; Sentencia del 24 de abril de 2020, Rol R-25-2019, considerando 27º; Sentencia del 21 de agosto de 2019, Rol R-5-2019, considerando 32º; Sentencia del 12 de julio de 2019, Rol R-3-2019, considerando 26º; Sentencia del 25 de abril de 2019, Rol R-68-2018, considerando 10º; Sentencia del 8 de noviembre de 2017, Rol R-54-2017, considerando 16º; Sentencia del 3 de marzo de 2017, Rol R-41-2016, considerando 24º; Sentencia del 1 de julio de 2016, Rol R-31-2016, considerando 12º; Sentencia del 28 de diciembre de 2023, Rol R-36-2021, considerando 19º; Sentencia del 4 de septiembre de 2020, Rol R-4-2020, considerando 41º–; encontrándose como principal excepción la Sentencia de 21 de julio de 2015, Rol R-10-2015, probablemente por su proximidad con la Sentencia de Corte Suprema de 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014, que originaría dicha vía de reclamación.

En cambio, la posición contraria ha sido sostenida por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, al afirmar la inexistencia de disposición alguna que limite el plazo de los terceros para reclamar a un término de treinta días, resultando por ello aplicable la extensión temporal de dos años consagrada en el art. 53 de la Ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos -v.gr.: Sentencia del 13 de junio de 2024, Rol R-371-2022, considerando 7º; Sentencia del 19 de marzo de 2024, Rol R 264-2020, considerando 8º; Sentencia del 25 de julio de 2022, Rol R 293-2021, considerando 7º; Sentencia del 22 de junio de 2021, Rol R-234-2020, considerando 7º; Sentencia del 25 de junio de 2020, Rol R-182-2018, considerando 7º; Sentencia del 23 de marzo de 2020, Rol R-171-2018, considerando 6º; Sentencia del 13 de septiembre de 2019, Rol R 189-2018, considerando 8º; Sentencia del 14 de junio de 2019, Rol 169-2017, considerando

<sup>15</sup> HARRIS, Pedro. El acceso al contencioso administrativo de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 17, p. 125-148, 2022; PHILLIPS, Jaime. La Invalidación impropia: Control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 15, p. 95-121, 2021; SALAMANCA, Carola y SOFFIA, María del Pilar. Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, Santiago, n. 1, p. 289-308, 2018. Sin perjuicio de una discusión adicional relativa a la naturaleza del plazo de ser su extensión de dos años conforme al art. 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, encontrándose en la jurisprudencia posiciones que afirman, ya sea su carácter de plazo de prescripción -redundando ello en su posible extensión por la Administración-, ya en su naturaleza de plazo de caducidad -impidiéndose por tanto que la Administración pudiera extenderlo, dada su fatalidad-. La aparición de una posición y otra ocurre en la medida que el interesado hubiese solicitado la invalidación en una fecha próxima al término de dos años para invalidar, impidiéndose que la Administración revise el expediente y resuelva por la brevedad del tiempo. Véase: FLORES, Juan Carlos. *Revisión del acto administrativo: Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*. Santiago: Der ediciones, 2023, p. 60.

5°; Sentencia del 31 de enero de 2019, Rol R-173-2018, considerando 34°; Sentencia del 31 de julio de 2018, Rol R-139-2016, considerando 6°; Sentencia del 15 de mayo de 2018, Rol R-124-2016, considerando 6°-.

Finalmente, una interpretación ecléctica ha sido afirmada por el Primer Tribunal Ambiental, pues si bien ha sostenido, tradicionalmente, que el plazo de reclamación de los terceros afectados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sería de treinta días -v.gr.: Sentencia del 22 de julio de 2022, Rol R-57-2021, considerando 11°; Sentencia del 5 de octubre de 2020, Rol R-33-2019, considerando 13°; Sentencia del 26 de julio de 2019, Rol R-20-2019, considerando 24°; Sentencia del 6 de octubre de 2022, Rol R-60-2022, considerando 14°-, recientemente revisaría tal criterio, afirmando que el plazo de para interponer el recurso sería de dos años, en ausencia de regla expresa que lo limite -v.gr.: Sentencia del 3 de abril de 2025, Rol R-98-2023, considerando 16°; Sentencia del 18 de octubre de 2024, Rol R-83-2022, considerando 7°; Sentencia del 8 de julio de 2024, Rol R-97-2023, considerando 9°-, bajo una interpretación que se desarrollaría por la ausencia de cualquier medio formal de comunicación que les permita conocer el acto susceptible de afectar sus derechos o intereses -véase: Sentencia del 2 de agosto de 2019, Rol R-14-2018, considerando 21°-.

Cada una de estas posiciones ha sido funcional a la consecución de determinados objetivos. Tal es el caso de favorecer el acceso a la justicia, el cual ha sido objeto de una consagración expresa frente a los actos de la Administración en el art. 38 inc. 2° de la Constitución chilena, a través de la extensión del plazo de reclamación más allá de un término de días, por parte del Segundo Tribunal Ambiental, en vista a la precariedad de los mecanismos de comunicación de los actos administrativos dictados en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante terceros -siendo también el caso de las resoluciones de calificación ambiental, en ausencia de un deber de publicación en el Diario Oficial, al ser en general sólo notificadas al titular y los participantes, sin perjuicio de su archivo en determinados medios electrónicos utilizados-; lo que podría estimarse incompatible con la exigencia de una tutela judicial efectiva si, en rigor, se considera que “[e]stos terceros se enterarían de la existencia de la resolución de calificación ambiental que les causa agravio al comenzar la ejecución del proyecto”<sup>16</sup>.

En cambio, una finalidad en tensión con aquella referida anteriormente ha sido considerada por el Tercer Tribunal Ambiental y, hasta hace algún tiempo, también por el Primer Tribunal, al haber ambos favorecido la necesidad de garantizar la seguridad jurídica del proponente de la obra o actividad, a través de la restricción del plazo en el cual el acto administrativo que les es favorable pudiera ser objeto de impugnaciones contenciosas por no intervinientes en la evaluación, razonamiento coherente con la tradicional afirmación relativa a la creación de derechos adquiridos que supone la dictación de estos títulos administrativos, circunstancia que permitiría asegurar la efectividad de su derecho de propiedad y de su garantía a desarrollar actividades económicas lícitas (arts. 19 N° 24 y 21 de la Constitución Política, respectivamente), pudiendo interpretarse que lo anterior resultaría difícil de compatibilizar con un mecanismo impugnatorio susceptible de ser ejercido en un plazo de dos años desde la dictación de la resolución<sup>17</sup>, a pesar que el término de caducidad de tales actos fuera superior<sup>18</sup>.

La circunstancia que cada uno de dichos objetivos haya sido alcanzado a través de interpretaciones divergentes ha sido considerada en el Proyecto de ley Boletín 16.552-2012, de reforma actual al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través de una propuesta de unificación del término para recurrir de

<sup>16</sup> PHILLIPS, Jaime. La Invalidación impropia: Control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 15, p. 95-121, 2021, p. 98.

<sup>17</sup> BORDALÍ, Andrés y HUNTER, Iván. *Contencioso administrativo ambiental*. Santiago: Librotecnia, 2020, p. 176-178.

<sup>18</sup> En efecto, conforme al artículo 25 ter de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, “[l]a resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación”. Como puede apreciarse entonces, se trata de una disposición que admite una extensión tres años superior al plazo máximo para recurrir que ha sido afirmado por la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, al favorecer la aplicación del término de dos años del artículo 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

toda persona interesada en contra de las resoluciones dictadas en este instrumento de gestión ambiental, inclusive los terceros afectados.

### 3 La uniformidad propuesta por el Proyecto de ley Boletín 16.552-2012

Sin perjuicio de la orientación hacia objetivos diversos, los inconvenientes derivados de una lectura disímil de la extensión del plazo de reclamación de los terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental no ha sido desatendida por el Proyecto de Ley Boletín 16.552-12, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, al constatar de manera crítica que si bien “la jurisprudencia ha reconocido una vía de impugnación para los terceros interesados no incorporados en la reclamación, a través de una solicitud de invalidación conforme a la ley N° 19.880”<sup>19</sup>, “[l]os plazos en que se conocen y resuelven los recursos administrativos exceden con creces los estipulados en la ley para la evaluación y calificación de proyectos o actividades”<sup>20</sup>, razón por la cual han sido establecidas diferentes disposiciones que alteran significativamente su régimen impugnatorio, por la vía de derogaciones y consagraciones de normas que integran expresamente a dichos legitimados activos por primera vez en la legislación.

En efecto, el proyecto de ley de reforma al sistema introduce una regla derogatoria de la solicitud de invalidación que habilita actualmente a los terceros, ya referidos, para reclamar de los actos administrativos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>21</sup>, al disponer que “[n]o será objeto de este recurso [art. 17 N° 8 de la Ley 20.600] la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de la resolución de calificación ambiental a la que hace mención el artículo 24 de la ley N° 19.300”<sup>22</sup>, con la finalidad de evitar la divergencia jurisprudencial hasta hoy existente en las impugnaciones de tales actos, sin perjuicio que ella permanezca subsistente frente a otros instrumentos de gestión sujetos a la competencia de los Tribunales Ambientales, carentes de mecanismo de reclamación especial -en atención a su carácter general<sup>23</sup>-, caso en la cual las diferentes lecturas referidas cobrarían relevancia.

Como consecuencia de lo anterior, los terceros son incorporados en la misma reclamación consagrada para el titular y los participantes en el procedimiento de evaluación ambiental, al haberse establecido un mecanismo impugnatorio común a “cualquier persona natural o jurídica que tenga interés en el procedimiento”<sup>24</sup>, el que debe ejercerse en un término susceptible de oscilar entre “treinta días para las Declaraciones y sesenta días para los Estudios de Impacto Ambiental, contados desde la notificación de la resolución recurrida”<sup>25</sup>, procediendo la reclamación ante los Tribunales Ambientales únicamente una vez agotada la vía administrativa “de tres o seis meses contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental”<sup>26</sup>, a través de una reclamación que habrá de ejercerse en el plazo de treinta días desde la notificación de la resolución del recurso.

En efecto, como es fácil de observar, la redacción del proyecto de ley se apartaría de una enumeración de legitimados activos de carácter taxativa, favoreciendo la consagración de una referencia genérica relativa a toda persona que tenga “interés en el procedimiento”, noción que, en ausencia de una definición especial en

<sup>19</sup> Mensaje, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>20</sup> Mensaje, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>21</sup> BARROS, Alberto y VALDIVIA, José Miguel. Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *Justicia ambiental ante la jurisprudencia: Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago: Der ediciones, 2019, p. 161.

<sup>22</sup> Artículo segundo 1-c, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>23</sup> BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, p. 175.

<sup>24</sup> Artículo primero N° 21, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>25</sup> Artículo primero N° 21, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>26</sup> Artículo primero N° 21, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

las Leyes 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, y 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, habrá de ser interpretada conforme al art. 21 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, que incorpora, entre otros interesados, a quienes “sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”<sup>27</sup>, descripción coincidente con personas diversas al titular del proyecto y los participantes en él que, como resultado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, puedan ver afectado su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 de la Constitución).

Así entendido, no es difícil observar que la opción seguida en el proyecto de ley en tramitación actual descartara la solución tradicionalmente afirmada por el Segundo Tribunal Ambiental (y, de manera reciente, también por la primera de dichas sedes), favorable a la extensión del plazo de dos años para la reclamación de los terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -derogando expresamente el art. 17 N° 8 de la Ley 20.600 para tales efectos, que corresponde a la disposición aplicada por esta posición jurisprudencial-, postulando, en cambio, una reducción de los plazos que, pese a que se aproxime a la interpretación del Tercer Tribunal Ambiental -por corresponder por regla general a un término de treinta días-, introduce una variante con relación a proyectos evaluados por la vía de un estudio de impacto ambiental, al ser esta la circunstancia que permitiría extender el término de la reclamación a sesenta días, cualquiera fuera la persona interesada.

Aunque esta modificación pudiera resultar favorable a la seguridad jurídica, debe considerarse que ella no ha sido acompañada de normas que reparen en la principal razón sostenida por el Segundo Tribunal Ambiental para extender la reclamación de los terceros al plazo de dos años, referida al acceso a la justicia de estos, como lo es la circunstancia de carecer de todo medio de comunicación o publicidad formal destinado, expresamente, a ponerlos en conocimiento de haber sido dictada una resolución de calificación susceptible de afectarles. Más aun considerando que, en los restrictivos términos en los que tal impugnación ha sido consagrada en el proyecto, dicha circunstancia forzaría a interpretar que el plazo de reclamación de aquellos habría de computarse a partir de la ocurrencia de un evento que les es desconocido, como lo es la notificación de la resolución al titular del proyecto y los participantes, al ser el hecho previsto para iniciar el plazo de reclamación de todo interesado<sup>28</sup>.

Una circunstancia como la referida solo se explica por la carencia de innovación de la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental con relación al régimen de comunicación de resoluciones de calificación frente a personas diversas al titular del proyecto y los participantes en el procedimiento, que únicamente pueden tomar conocimiento de haberse dictado una resolución de calificación desde que ella fuera incorporada en la plataforma electrónica de tramitación<sup>29</sup>. Si se considera que estas reglas modifican las atribuciones

<sup>27</sup> Al respecto, debe recordarse que el Mensaje original del Proyecto de la Ley 20.600, que crea a los Tribunales Ambientales, contenía una disposición conforme a la cual eran “legitimados para intervenir ante el tribunal las personas naturales o jurídicas que se encuentren en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880”: RIQUELME, Carolina. Los Tribunales Ambientales en Chile: ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Cataluña, v. 4, n. 1, p. 1-43, 2012, p. 33. De aquí entonces que la legitimación activa contenida en el Proyecto de Ley Boletín 16.552-12, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, no constituya una originalidad, *per se*, sino más bien un restablecimiento de la titularidad activa que en su oportunidad fuera prevista, de manera circunscrita a la impugnación de resoluciones de calificación ambiental.

<sup>28</sup> Así entonces, la reciente tramitación de una reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental no ha resuelto esta problemática de acceso a la justicia y, más aún, la ha agravado, al estimar iniciado el plazo para recurrir de cualquier interesado desde la notificación de los actos administrativos en cuestión, situación que resulta incompatible con la posición de terceros que, por carecer de notificaciones, podrán verse imponer un plazo a partir de un hecho que les es desconocido, como la circunstancia que otra persona reciba la notificación del acto.

<sup>29</sup> PEÑA, Christian y DELAUNOY, Lillo. *Derecho Procesal Ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2021; PLUMER, Marie-Claude. Los Tribunales Ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, Santiago, n. 3, p. 297-315, 2013, p. 307. Otros autores, en cambio, han destacado la necesidad de considerar las circunstancias de la especie. Véase: HUNTER, Iván. *Tutela judicial y administrativa del ambiente – Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales*. Santiago: Der ediciones, 2023, p. 25: “se trata de una temática que requiere ser resuelta de acuerdo a las particularidades del caso”.

de los tribunales de justicia<sup>30</sup>, por incidir en un agotamiento previo obligatorio de la vía administrativa -que caracteriza la intervención de los Tribunales Ambientales, en vista a la naturaleza revisora de dicha sede<sup>31</sup>-, se trataría de un aspecto que habrá de considerarse por el Tribunal Constitucional, al concretar la garantía de tutela judicial efectiva en su control preventivo<sup>32</sup>.

## 4 La jurisprudencia aplicable al control de constitucionalidad

Como resulta lógico, la sujeción a control preventivo de constitucionalidad del Proyecto de Ley Boletín 16.552-12, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, deriva de las exigencias de disposiciones orgánicas constitucionales en algunas de sus materias. En lo referido a la impugnación de resoluciones de calificación ambiental, es lo que resulta del art. 77 de la Constitución Política, conforme al cual “[u]na ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”; disposición que, si bien no incorpora a los recursos administrativos facultativos, sí se ha entendido aplicable en caso que ellos tengan un carácter obligatorio o, en otros términos, constituyan un agotamiento imperativo de la vía administrativa, al incidir de manera indirecta en el acceso al tribunal y, por ende, en sus atribuciones, situación precisamente aplicable al reclamo consagrado por el proyecto de ley en cuestión<sup>33</sup>.

Así entendidas las cosas, puede observarse la relevancia de la aplicación de este control de constitucionalidad frente al ejercicio de acciones en materia ambiental, caracterizadas por haber tradicionalmente carecido de dicho examen, ya sea por la naturaleza de la regulación aplicable a la acción -como ocurre frente al recurso de protección y su auto acordado<sup>34</sup>-, ya por tratarse de mecanismos impugnatorios que no fueran consagrados expresamente como tales. Este es precisamente el caso de la reclamación ambiental ejercida por terceros en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, al haber la Ley 20.600 regulado su ejercicio únicamente por el titular del proyecto y los participantes en el procedimiento, circunstancia que, en su control de constitucionalidad inicial, motivaron una disidencia que recordaría la dificultad de interpretar que los terceros afectados “no podrían acceder a esta jurisdicción especializada para objetar los eventuales excesos o arbitrariedades contenidos en el mismo acto administrativo que autoriza un proyecto, pura y simplemente o estableciendo requisitos de mitigación, que se conceptúan insuficientes, lo que implicaría una diferencia injustificada”<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Véase: arts. 93 N° 1 y 77 de la Constitución.

<sup>31</sup> HUNTER, Iván. *Tutela judicial y administrativa del ambiente – Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales*. Santiago: Der ediciones, 2023, p. 143. BORDALÍ, Andrés. *Litigación ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2019, p. 191.

<sup>32</sup> Con relación a la constitucionalidad de los agotamientos imperativos de la vía administrativa en nuestro país, la jurisprudencia ha resuelto que “no existe ninguna norma constitucional que obligue a que el legislador establezca la posibilidad de recurrir directamente a los tribunales, antes de utilizar la vía administrativa”: Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2011, Rol 2036-11. Véase también: Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de julio de 2008, Rol 1051-08. En sentido similar: VALDIVIA, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago: Tirant lo Blanch, 2018, p. 292.

<sup>33</sup> Con relación a la aplicación de esta modalidad de control de constitucionalidad en sede preventiva, véase: Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2011, Rol 2036-11 y Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de julio de 2008, Rol 1051-08. Con anterioridad a la publicación de la Ley 19.880 de 2003, Bases de los Procedimientos Administrativos, véase: Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de noviembre de 1993, Rol 176-93 y Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 1997, Rol 252-97.

<sup>34</sup> Sin perjuicio que la jurisprudencia interprete la constitucionalidad del desarrollo de garantías en tales instrumentos. Véase: Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de agosto de 2007, Rol 783-07.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de mayo de 2012, Rol 2180-12. Bajo el voto de prevención de los Ministros Hernán Vodanovic, Enrique Navarro, José Antonio Viera-Gallo e Iván Aróstica Maldonado.

La integración de los terceros en la referencia a cualquier persona “que tenga interés en el procedimiento”<sup>36</sup>, consagrada en el proyecto de ley, redundaría entonces en la primera oportunidad en que el Tribunal Constitucional podría ejercer un examen preventivo de su acceso al contencioso administrativo de la evaluación de impacto ambiental en nuestro ordenamiento y, por ende, en la primera ocasión en que dicha magistratura estaría habilitada para pronunciarse acerca de ciertas características estructurales de dicha acción que, más allá del agotamiento previo de la vía administrativa, involucran aspectos temporales de su ejercicio, los cuales hasta ahora han sido únicamente interpretados por los Tribunales Ambientales y por aquellos Superiores de Justicia, mas no por parte del Tribunal Constitucional, ni aun por vía de un examen represivo, al carecerse en rigor de un precepto legal susceptible de ser declarado inaplicable por dicha sede, en vista a la formulación estrictamente jurisprudencial de la denominada invalidación impropia o reclamo que es ejercido<sup>37</sup>.

¿Sería posible interpretar, a tales efectos, la constitucionalidad de una reclamación en un plazo de treinta o sesenta días, en ausencia de un régimen expreso aplicable a la comunicación del acto de la Administración a favor de terceros? La jurisprudencia constitucional permitiría observar una interpretación negativa de las sentencias pronunciadas sobre este aspecto, ya sea que el mecanismo de impugnación fuera de naturaleza jurisdiccional o administrativo. En el primer caso, así resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 2012, al haber recordado la exigencia que “verosíblemente el demandado tenga noticias del proceso”<sup>38</sup>. En el segundo caso, así también habría de interpretarse de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2014, Rol 2371-2012 que, trasladando al recurso administrativo la jurisprudencia referida, afirmaría que la constitucionalidad de ficciones de conocimiento de actos administrativos se supe- ditaría al incumplimiento de cargas.

Las razones antes referidas parecieran plantear la necesidad que el Proyecto de Ley Boletín 16.552-12, en tramitación actual, integre algunos aspectos esenciales referidos a la comunicación de las resoluciones de calificación ambiental, como condición para, por un lado, derogar la procedencia de la invalidación propia- mente tal afirmada en la especie por el Segundo y Primer Tribunal Ambiental (conforme al art. 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos) y, por otra, sujetar a los terceros a la misma reclama- ción ejercida, tanto por el titular como por los participantes en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (que, a diferencia de los terceros afectados, pueden ser destinatarios de notificaciones electrónicas dirigidas a domicilios digitales únicos), so pena de incurrir en los mismos aspectos cuya inconstitucionalidad habría sido juzgada en causas Roles 1994-2011 y 2371-2012, al forzar una presunción de conocimiento de las resoluciones de calificación ambiental, en ausencia de un incumplimiento formal de una carga impuesta expresamente por ley.

## 5 Las alternativas para la constitucionalidad del acceso a la justicia

La primera alternativa para alcanzar una interpretación conforme a la Constitución de la impugnación de los terceros de resoluciones de calificación ambiental, sería modificar el régimen de publicaciones en el Diario Oficial, por la vía de trasladar, a la fase terminal del procedimiento, las publicaciones de ciertos actos administrativos que, hoy, sólo han sido previstas con relación a proyectos que inician su tramitación, ya sea en un sistema de lista, como ocurre frente a actividades sujetas a declaraciones, o mediante una comunica-

<sup>36</sup> Artículo primero N° 21, Proyecto de Ley Boletín 16.552, 2024.

<sup>37</sup> La dificultad se explica, entre otras razones, por la ausencia de toda referencia al plazo en que la vía administrativa debe ser agotada en el art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, circunstancia que, en estricto rigor, impide interpretar la existencia de un precepto legal susceptible de ser declarado inaplicable por el Tribunal Constitucional, conforme lo establece el artículo 93 N 6 de la Constitución Política.

<sup>38</sup> COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho procesal civil*. Buenos Aires: Editorial Metropolitana, 2010, p. 126, como se cita en: Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 2012, Rol 1994-11.

ción directa, de tratarse de estudios (arts. 28 y 30 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente)<sup>39</sup>. En efecto, una modificación en tal sentido permitiría extender la publicidad de dichas actuaciones, con la finalidad de compatibilizar el régimen con la vigencia del principio de impugnabilidad de los actos de la Administración, y no tan sólo con la participación en un procedimiento administrativo, aplicable a las resoluciones de calificación ambiental, circunstancia esencial si se considera que sólo el primero de tales ámbitos ha sido garantizado constitucionalmente<sup>40</sup>.

Ya sea de manera complementaria o alternativa a la anterior, una segunda opción para compatibilizar el contenido del Proyecto de Ley Boletín 16.552-12 con las exigencias impuestas por la jurisprudencia constitucional, sería favorecer la publicación de resoluciones de calificación ambiental en diarios de circulación nacional, o bien, local o regional. Y es que, si bien este régimen ha sido consagrado de manera facultativa o discrecional frente a proyectos u obras en los que se hubiere verificado una participación de un número relevante de observantes<sup>41</sup> (no siendo éste procedente, por tanto, de no haberse abierto dicha participación, o bien, si el número de observantes no hubiese sido en rigor significativo), nada impide su extensión a favor de terceros que, por no haber intervenido en el procedimiento, no hubiesen formulado observaciones. Particularmente importante pareciera ser, en tal caso, la jurisprudencia aplicable al recurso de protección, que privilegia dicha vía de comunicación, por sobre las publicaciones en el Diario Oficial, interpretando que sólo las primeras son aptas para asegurar el conocimiento cierto de determinados actos de la Administración<sup>42</sup>.

En su defecto, una tercera posibilidad podría también plantearse frente a la ejecución de determinados proyectos caracterizados por presentar un número reducido de habitantes en su área de influencia, consistente en el envío de notificaciones a los domicilios de los residentes. Este mecanismo, aunque excepcional entre nosotros, es aquel que ha sido consagrado en determinadas hipótesis por el art. 116 bis F, letra e) de la Ley 20.599, que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones, que consagra el envío de una “carta certificada (...) con una antelación de al menos treinta días a la presentación de la solicitud, a la junta de vecinos respectiva y a los propietarios de todos los inmuebles que se encuentren comprendidos total o parcialmente en el área”, resultando también de particular interés para el titular del proyecto, si se considera que, una vez practicada esta notificación, gozará de seguridad en torno

<sup>39</sup> La regla general es que sólo sea objeto de publicación la lista de proyectos que inician su tramitación, sustituida por un extracto del estudio de impacto (previo a sus observaciones y aprobación), si la evaluación inicia por esta vía de presentación. Como es evidente, ninguno de estos actos administrativos se entiende, en rigor, directamente impugnables, como resultado del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, conforme al cual “los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”, circunstancia que afecta la aptitud de dicho mecanismo de comunicación para servir de base al principio de impugnabilidad de tales actos. Véase en este sentido: Sentencia de Corte Suprema de 26 de marzo de 2013, Rol 8-2013; Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago de 20 de septiembre de 2011, Rol 9894-2011. En sentido similar frente a la impugnabilidad de actos administrativos de mero trámite, véase: Sentencia de Corte de Apelaciones de Temuco de 30 de mayo de 2017, Rol 1396-2017 y Sentencia de Corte de Apelaciones de Temuco de 14 de marzo de 2011, Rol 44-2011.

<sup>40</sup> PONCE DE LEÓN, Sandra. *Jurisprudencia contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales – Acciones y procedimientos*. Santiago: Der ediciones, 2021, p. 25; FERRADA, Juan Carlos. *Justicia Administrativa*. Santiago: Der ediciones, 2021, p. 180; PANTOJA, Rolando. El artículo 38, inciso 2, de la Constitución Política de la República. En: TAVOLARI, Raúl (coord.), *Doctrinas esenciales - Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2010, p. 695 y ss.

<sup>41</sup> Con relación a las observaciones que fueran formuladas por participantes durante la tramitación del procedimiento, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental dispone: “[c]uando la resolución deba comunicarse a un gran número de personas y ello dificulte considerablemente la práctica de la diligencia, se podrá publicar un aviso en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según corresponda” (art. 91 del Decreto Supremo N° 40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente). Así, se trata de una regla que, lejos de establecer un deber de publicación, sólo faculta a la Administración para proceder en tal sentido, de manera discrecional, si los proyectos hubiesen contemplado un procedimiento de participación y, paralelamente, hayan concentrado un número relevante de interesados observantes.

<sup>42</sup> V.gr.: Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago de 5 de enero de 2012, Rol 10946-2011. Sin perjuicio que, en definitiva, la publicación en diarios nacionales o de circulación local, o regional, únicamente pueda tener aptitud de crear un conocimiento cierto del acto que se impugna en función de su contenido, razón por la cual se requiere de su reglamentación. Véase: Sentencia de Corte de Apelaciones de Concepción de 10 de enero de 2010, Rol 1611-2011.

a la estabilidad del acto con relación a impugnaciones, una vez que el plazo de reclamación que hubiere sido previsto hubiese transcurrido.

Por último, la alternativa de unificar el inicio del cómputo del plazo para recurrir mediante la utilización de una condición de conocimiento cierto no debe ser descartada. De resultar aplicable, se trataría de una técnica que tendría como principal virtud la de haber sido empleada durante largo tiempo por los autos acordados sobre tramitación y fallo del recurso de protección, poseyendo, por tanto, una abundante jurisprudencia que permite dilucidar los momentos que han sido privilegiados para presumir que el recurrente sabía, o debía saber, del acto u omisión susceptible de afectarle. Se trata de una circunstancia que, a su vez, colabora con el establecimiento de un *dies a quo* común a las principales, o casi exclusivas, acciones susceptibles de ser interpuestas por los terceros en contra de resoluciones de calificación ambiental, lo que favorecería la estabilidad de tales actos una vez expirado el plazo de treinta días, o bien, la extensión que de éste se proponga frente a proyectos evaluados vía estudios.

La importancia de adoptar un régimen en tal sentido deriva no tan sólo del interés del tercero, sino también de la propia estabilidad del proyecto sujeto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en vista a la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia en torno a la procedencia de recursos de protección directos en contra de actos de la Administración, superado el plazo de impugnación inicialmente establecido por el legislador, a contar de su emisión, al no poder “representarse a esas épocas la envergadura de las molestias que denuncia”<sup>43</sup> y, por tanto, adquirir el conocimiento cierto del acto u omisión requerido por el Auto Acordado 94-2015, sobre tramitación y fallo del recurso de protección de garantías constitucionales. Esta circunstancia -que fuera advertida en su oportunidad como un riesgo de que “la acción de protección sea utilizada como un mecanismo sustitutorio o de reemplazo de la vía procesal especial contemplada en la ley N° 20.600”<sup>44</sup>-, impone una armonización coherente con el momento de iniciación del plazo para recurrir en el ejercicio de acciones ambientales generales, en ausencia de toda disposición expresa en la reclamación de los terceros<sup>45</sup>.

## 6 Conclusiones

Las diferentes interpretaciones sostenidas por los Tribunales Superiores de Justicia en torno a la extensión del plazo para recurrir de los terceros en contra de resoluciones de calificación ambiental, ha favorecido que la jurisdicción especializada en materia ambiental adoptara posiciones divergentes en este ámbito, observándose una interpretación favorable a una extensión de treinta días, por el Tercer Tribunal Ambiental (conforme a las reglas generales de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales); de dos años, por el Segundo Tribunal Ambiental (según al régimen de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos) y, en fin, una posición ecléctica entre una lectura y otra, por el Primer Tribunal Ambiental, que si bien ha admitido una extensión de treinta días, por regla general, ha revisado recientemente este criterio, reconociendo la brevedad que dicho término tendría en ausencia de mecanismos expresamente contemplados para comunicar tales resoluciones a los afectados (aplicándose en tal supuesto el plazo de dos años de la Ley 19.880, ya antes referido).

Estas posiciones no han sido ignoradas por el Proyecto de Ley Boletín 16.552-12 que, al derogar la procedencia de la invalidación general del art. 53 de la Ley 19.880 en la materia, ha pretendido superar la divergencia en las soluciones postuladas para colmar el silencio de la legislación (en función de lecturas que oscilarían entre un término de treinta días y dos años), optando, en cambio, por un plazo común de treinta

<sup>43</sup> Sentencia de Corte de Apelaciones de Concepción de 5 de junio de 2024, Rol 606-2024, considerando 2°.

<sup>44</sup> ZÚÑIGA, Francisco. A propósito de la “agonía” o “muerte” del recurso de protección ambiental. *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*, Santiago, n. 7, p. 17-42, 2015, p. 39.

<sup>45</sup> Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago de 4 de octubre de 2024, Rol 2682-2024.

o sesenta días respecto a toda persona susceptible de ser afectada por tales resoluciones, según se verifique una declaración o estudio de impacto ambiental, respectivamente. La circunstancia, sin embargo, que los terceros sean la única categoría de persona susceptible de ser afectada carente de un mecanismo formal de comunicación que permita asegurar el conocimiento del acto, previo al inicio del cómputo del plazo para recurrir, debe llevar a reevaluar el contenido del texto, si se consideran los criterios que han sido afirmados por la jurisprudencia constitucional con relación a la comunicación de actos administrativos para efectos de garantizar el acceso a la justicia.

En efecto, ya que tales aspectos habrán de ser considerados por el Tribunal Constitucional en el control preventivo de constitucionalidad de la ley -en razón de la naturaleza orgánica constitucional de los preceptos que establecen recursos administrativos obligatorios, por incidir indirectamente en las atribuciones de los tribunales de justicia (art. 77 de la Constitución Política)-, un reproche de constitucionalidad podría parecer justificado en atención a la jurisprudencia afirmada precedentemente, caracterizada por admitir presunciones de conocimiento del contenido de los actos de la Administración, únicamente frente al incumplimiento de una carga procedimental que hubiere sido impuesta al interesado. Debido a que dicha circunstancia no acontece en la especie, diferentes alternativas podrían compatibilizar el inicio del cómputo del plazo para recurrir con la garantía de tutela judicial efectiva. Desde trasladar a la terminación del procedimiento el régimen de publicaciones en el Diario Oficial, hoy impuesto sólo a la iniciación (para asegurar el principio de impugnabilidad y no sólo el de participación en procedimientos administrativos), hasta extender tales medios a diarios nacionales, o de circulación regional o local, actualmente facultativo para la Administración en hipótesis determinadas (por la existencia de un número significativo de observantes), pasando por el envío de notificaciones en el área de influencia (utilizado en reclamaciones en materia de telecomunicaciones), o bien, la reiteración del mismo *dies a quo* del plazo para recurrir en recurso de protección, relativo a un conocimiento cierto.

## Referencias

- ARIAS, Flor. A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 42, 2016. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506213>. Acceso en: 10 ago. 2025.
- BARROS, Alberto y VALDIVIA, José Miguel. Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *Justicia ambiental ante la jurisprudencia: Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago: Der ediciones, 2019, p. 131-175.
- BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.
- BORDALÍ, Andrés y HUNTER, Iván. *Contencioso administrativo ambiental*. Santiago: Librotecnia, 2020.
- BORDALÍ, Andrés. *Litigación ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2019.
- FERMANDOIS, Arturo y CHUBRETOVIC, Teresita. El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia post institucionalidad ambiental. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, v. 43, n. 1, p. 61-90, 2016. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100004>. Acceso en: 10 ago. 2025.
- FERRADA, Juan Carlos. *Justicia Administrativa*. Santiago: Der ediciones, 2021.

FERRADA, Juan Carlos. La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2015, p. 299-328.

FLORES, Juan Carlos y AGUIRREZABAL, Maite. Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Santiago, n. 35, p. 211-238, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/redae.35.8>. Acceso en: 10 ago. 2025.

FLORES, Juan Carlos. *Revisión del acto administrativo: Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*. Santiago: Der ediciones, 2023.

HARRIS, Pedro. El acceso al contencioso administrativo de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 17, p. 125-148, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2022.65993>. Acceso en: 10 ago. 2025.

HERVÉ, Dominique y BASCUR, Débora. La protección de los derechos de las comunidades indígenas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por parte de los Tribunales Ambientales: ¿Avance y/o Retroceso? *Revista Justicia Ambiental*, Santiago, n. 11, p. 197-232, 2019. Disponible en: <https://www.revista-justiciaambiental.cl/wp-content/uploads/2020/01/JA.-Estudios-5.pdf>. Acceso en: 10 ago. 2025.

HUNTER, Iván. *Tutela judicial y administrativa del ambiente – Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales*. Santiago: Der ediciones, 2023.

LILLO, Diego y BERRÍOS, Antonia. Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia. *Revista Justicia Ambiental*, Santiago, n. 12, p. 303-340, 2020. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/2021/08/19/revista-justicia-ambiental-12-ano-2020/>. Acceso en: 10 ago. 2025.

MÉNDEZ, Pablo. ¿Acción general de reclamación ambiental? *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, n. 9, p. 162-185, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.50205>. Acceso en: 10 ago. 2025.

MÉNDEZ, Pablo. *Tribunales ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley 20.600*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2021.

PALOMAR, Alberto. Plazos. En: PALOMAR, Alberto (coord.), *Tratado de la Jurisdicción contencioso administrativa*, Tomo I. Madrid: Thomson Reuters, 2021.

PANTOJA, Rolando. El artículo 38, inciso 2, de la Constitución Política de la República. En: TAVOLARI, Raúl (coord.), *Doctrinas esenciales - Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2010, p. 695-714.

PEÑA, Christian y DELAUNOY, Lillo. *Derecho Procesal Ambiental*. Santiago: Thomson Reuters, 2021.

PHILLIPS, Jaime. La Invalidación impropia: Control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, v. 1, n. 15, p. 95-121, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.60408>. Acceso en: 10 ago. 2025.

PLUMER, Marie-Claude. Los Tribunales Ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, Santiago, n. 3, p. 297-315, 2013.

PONCE DE LEÓN, Sandra. *Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales – Acciones y procedimientos*. Santiago: Der ediciones, 2021.

RIESTRA, Sebastián. Algunas consideraciones sobre las acciones de impugnación contra la resolución de calificación ambiental ante la garantía de la tutela judicial efectiva. En: FERRADA, Juan Carlos *et al* (coord.), *La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actos de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago: Ediciones Der, 2019.

RIQUELME, Carolina. Los Tribunales Ambientales en Chile: ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental? *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Cataluña, v. 4, n. 1, p. 1-43, 2012. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/272079>. Acceso en: 10 ago. 2025.

SALAMANCA, Carola y SOFFIA, María del Pilar. Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, Santiago, n. 1, p. 289-308, 2018.

VALDIVIA, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago: Tirant lo Blanch, 2018.

ZÚÑIGA, Francisco. A propósito de la “agonía” o “muerte” del recurso de protección ambiental. *Revista de Derecho Escuela de Postgrado*, Santiago, n. 7, p. 17-42, 2015. Disponible en: <https://revistaderecho.uchile.cl/index.php/RDEP/article/view/37262>. Acceso en: 10 ago. 2025.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.